98-12-31(2)

'98 新進研究者
北韓與統一關聯 論文集

統一政策·環境(II)

統 一 部

본 논문집은 '98년도 북한 및 신진 연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 5권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일부의 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

〈收錄論文 目次〉

1. 體制轉換期의 勞使關係 變化 1
沈 宰 用 (상 명 대)

2. 統一以後 北韓地域의 都市開發 方向에 관한 硏究 55
李 尙 峻 (국토개발연구원)

3. 南北韓 統一時 社會福祉制度의 統合方案 129
林 栽 亨 (단 국 대)

4. 統一後 北韓地域 山林資源의 效率的 管理 方案 모색에 관한 硏究 213
李 容 範 (한국토지공사)

〈附 錄〉

1. 圈別 收錄論文 一覽表 269
2. 最近 年度別 硏究 課題 目錄('96~'98년) 271

體制轉換期의 勞使關係 變化

- 東歐의 經驗과 政策的 示唆点 -

沈 宰 用(상명대)

목 차

<요약문> 3

1. 머리말: 문제제기 7

2. 공산주의 노사관계체제 8

3. 동구 노사관계체제의 변화 18

4. 체제전환기 북한지역에 대한 시사점 44

5. 맺음말 50

※참고문헌 52

【요약문】

북한지역의 향후 체제전환 과정에서 기존의 정치·경제적 제도들이 붕괴하고 시장경제질서에 부합하는 새로운 제도들이 정착되기까지 극심한 과도기적 혼란이 예상된다. 이러한 과도기적 혼란은 북한지역 경제체제의 순조로운 이행에 커다란 장애물로 작용할 가능성이 크다. 따라서 체제이행기 북한에서의 정책적 최우선과제는 이러한 제도적 혼란을 방지하고 새로운 제도를 가급적 조기에 안정적으로 정착시키는 데에 두어져야 한다.

노동문제와 관련하여 볼 때, 장기적 노동정책의 최우선 과제는 자유노동시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 뒷받침하는 제도적 하부구조를 구축하는 것이다. 그러나 과거 중앙집권적 명령경제체제의 제도적·행태적 유산이 뿌리깊게 잔존하는 상태에서 이 과정이 순조롭게 진행될 수 없다. 기존 제도는 빠르게 붕괴되고 새로운 제도는 느리게 형성되는 과도기에서는 노사관계의 불안정성, 임금상승, 실업 증가, 소득불평등 증가 등 엄청난 부작용과 혼란이 불가피하다. 따라서 이 과정에서 정부의 역할은 더욱 중요하게 부각된다. 제도적 기반이 구축되기까지 중·단기적으로 노동정책은 제도적 이행기에서의 노사관계 및 노동시장의 혼란을 최소화시키는 데에 초점이 맞춰져야 한다.

본 논문은 동구권 국가들이 체제전환 과정에서 겪고 있는 노사관계체제의 변화를 자세히 살펴본 후, 향후 북한에서 전개될 체제전환 과정에 던져주는 정책적 시사점들을 검토하고자 한다. 먼저 본 논문은 동구의 경험을 통하여 향후 북한의 체제이행기에 발생할 것으로 예상되는 정책현안(policy issues)들을 다음과 같이 추론하였다.

-- 독일통일의 경우와 마찬가지로 북한에도 남한의 노동법체제를 통합 적용시켜야 하는가? 이는 가장 먼저 결정되어야 할 핵심현안이다.

-- 무제한적으로 노동조합 결사의 자유를 허용해야 하는가? 복수노조를 허용하여야 하는가?

-- 북한의 공식적 노동조합인 직맹을 불법화하고 완전히 해체시켜야 하는가, 아니면 동구와 같이 개혁과정을 거치도록 유도하여야 하는가?

-- 과거 공식적 노조가 소유한 자산을 어떻게 처리하여야 하는가?

-- 근로자들의 파업권을 허용하여야 하는지, 아니면 당분간 유보시켜야 하는지? 허

용한다면 그것의 적절한 범위는 무엇인가?

-- 남한의 노동조합들이 북한의 노동조합의 설립과 단체행동에 관여하도록 허용하여야 하는지 아니면 금지시켜야 하는지?

-- 체제전환 과정에서 노동조합과의 단체 임금협상을 자유화하여야 하는가?

-- 적어도 일시적으로 정부의 직접적 임금통제가 필요한가, 그리고 그것이 얼마나 효과적일 수 있는가?

-- 단체협상이 일어나는 수준(기업단위, 산업단위, 또는 전국단위)을 어떻게 결정하여야 하는가? 자유화하여야 하는지 아니면 (불가리아처럼) 특정 수준(예를 들면, 기업별 교섭)으로 법률적으로 규제하여야 하는지?

-- 근로자 참여제도들을 허용하여야 하는지? 허용한다면 참여 제도와 노동조합에 의한 단체교섭과의 관계를 어떻게 설정하여야 하는지?

-- 동구와 같이 노사정 3자 합의주의를 적극적으로 추구해야 하는지? 그것의 효율적 작동을 위한 전제조건들을 어떻게 구축할 수 있는지?

-- 근로자와 노동조합으로 하여금 임금인상과 노사분규를 자제하도록 유도할 수 있는 선행조건들은 무엇인가?

-- 체제전환 과정에서 노동조합의 긍정적 역할은 무엇인가? 노동조합이 개혁과정을 뒷받침할 수 있는가? 노동조합의 긍정적 역할을 제고하기 위하여 정부는 무엇을 할 수 있는가?

결론적으로 본 논문은 특히 중요하다고 판단되는 몇 가지 현안들에 대한 정책방향을 다음과 같이 시론적으로 제시한다.

(1) 체제이행 초기의 중심 과제는 미시적 수준에서 노동시장의 자유화를 통하여 임금구조의 유연성을 확보하면서도 거시적 수준에서 임금 인플레이션을 방지하는 것이다. 북한의 경우 남한이라는 비교대상이 존재하기 때문에 북한노동자들의 임금인상 요구가 매우 강력할 것으로 예상된다. 따라서 급격한 임금인상을 방지하기 위한 임금통제정책은 반드시 필요하다고 판단된다. 특히 노동시장이 효율적으로 작동하기 위한 제도적 하부구조가 거의 갖춰져 있지 않는 초기단계에서 임금통제는 불가피하다.

국가에 의한 경제적·정치적 통제가 유례가 없이 엄격한 북한의 경우에는 임금통제정

책을 집행하는 것이 상대적으로 용이할 수도 있다. 기업경영자들이 국가의 지시에 순응하는 것이 몸에 배어있기 때문에 적절한 여건만 갖추어 진다면 임금통제정책에도 순응할 수 있을 것이다.

그러나 동구의 경험으로 볼 때 근로자들이 임금인상 요구를 자발적으로 자제하지 않는 한, 임금통제정책은 장기적으로 효과를 거두기에는 어렵다. 따라서 근로자들이 임금인상을 자제하도록 유도하는 강력한 유인책이 필요하다. 향후 민영화과정에서 근로자와 경영자에게 일정한 지분을 제공하여 현재의 임금억제에 대한 유인을 제공할 필요가 있다. 그리고 임금통제로 인한 실질임금의 삭감이 단지 일시적이고 조만간 과거의 소득을 회복할 것이라는 기대를 제고시키는 것이 무엇보다도 중요하다. 이런 측면에서 정부의 효과적인 홍보책도 수반되어야 하며, 그리고 임금정책을 포함하여 노동정책의 수립과 집행에 노·사·정간의 사회적 합의를 도출하는 것은 근로자들의 지지와 협력, 그리고 최소한 관용을 끌어내는데 도움이 된다.

(2) 노·사·정 3자 합의주의는 노·사를 정책결정과정에 참여시킴으로써 사회적 동반자간의 상이한 이해를 조정하고 조화시키고 그 결과 정부정책에 대한 지지를 확보하고자 하는 것이다. 실제로 동구에서 합의주의는 노사관계에서 매우 중요한 위치를 차지하였다. 그러나 합의주의가 효율적으로 작동하기 위한 전제조건들이 구비되지 않음으로써 그 영향력은 제약적일 수밖에 없었다. 서구의 조합주의 경험을 볼 때 합의주의가 비록 본질적으로 불안정할 수밖에 없지만, 상대적으로 소규모 국가에서 유지되기가 쉽다고 한다.

정부가 이러한 합의주의를 추구하려면, 고용주와 근로자를 대변하는 적절한 조직들을 구축하는 데에 정책적·재정적으로 지원할 필요가 있다. 물론 장기적으로 합의주의에 의한 중앙집권적 임금결정은 공산주의 하에서의 왜곡된 상대임금구조를 고려하면 바람직하지 않으며, 궁극적으로는 시장에 의하여 결정되어야 한다. 그러나 적어도 단기적으로는 사회적 합의를 도출하도록 노력하는 것은 반드시 필요하다.

(3) 동구의 경험은 체제이행 초기에 개혁에 대한 지지를 확보하는 것이 매우 중요하다는 것을 시사한다. 체제이행 초기 노동시장에서 실패자로 전락하는 근로자들에게 궁극적으로는 개혁의 수혜자가 될 것이라는 기대를 심어주는 것이 중요하지만, 그것만으로는 불충분하다. 초기의 경제적 고통을 경감시킬 수 있는 실질적 정책이 반드시 필요

하다.

따라서 사회적 안전망(social safety net)이 가급적 조기에 구축되어야 하며 고용창출을 위한 이른바 적극적 노동시장정책(active labor market policy)도 조기에 시동되어야 한다. 그러나 전환초기에 만족할만한 수준의 사회적 안전망과 적극적 노동시장정책이 갖추어지기에는 재정이 충분치 않을 것이다. 이런 측면에서 민영화를 너무 신속히 추진하는 것보다 완급을 조절하고, 가능하다면 고용보장과 연계시키는 방안이 바람직 할 것이다.

1. 머리말: 문제제기

북한지역의 향후 체제전환 과정에서 기존의 정치·경제적 제도들이 붕괴하고 시장경제질서에 부합하는 새로운 제도들이 정착되기까지 극심한 과도기적 혼란이 예상된다. 이러한 과도기적 혼란은 북한지역 경제체제의 순조로운 이행에 커다란 장애물로 작용할 가능성이 크다. 따라서 체제이행기 북한에서의 정책적 최우선과제는 이러한 제도적 혼란을 방지하고 새로운 제도를 가급적 조기에 안정적으로 정착시키는 데에 두어져야 한다.

노동문제와 관련하여 볼 때, 장기적 노동정책의 최우선 과제는 자유노동시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 뒷받침하는 제도적 하부구조를 구축하는 것이다. 그러나 과거 중앙집권적 명령경제체제의 제도적·행태적 유산이 뿌리깊게 잔존하는 상태에서 이 과정이 순조롭게 진행될 수 없다. 기존 제도는 빠르게 붕괴되고 새로운 제도는 느리게 형성되는 과도기에서는 노사관계의 불안정성, 임금상승, 실업 증가, 소득불평등 증가 등 엄청난 부작용과 혼란이 불가피하다. 따라서 이 과정에서 정부의 역할은 더욱 중요하게 부각된다. 제도적 기반이 구축되기까지 중·단기적으로 노동정책은 제도적 이행기에서의 노사관계 및 노동시장의 혼란을 최소화시키는 데에 초점이 맞춰져야 한다. 이런 면에서 체제전환을 겪고 있는 동구권 국가들의 경험은 북한의 체제전환 과정에 매우 유익한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 동구권 국가들이 체제전환 과정에서 겪고 있는 노사관계체제의 변화를 자세히 살펴본 후, 향후 북한에서 전개될 체제전환 과정에 던져주는 정책적 시사점들을 검토하고자 한다.[1)]

보다 구체적으로 노동조합의 기능과 역할, 고용주 조직, 정부의 임금통제정책, 노·사·정 3자 협의주의, 단체교섭구조, 근로자 참여제도 등 주요 노사관계 제도들의 변화를 살펴보고 이들과 관련한 정책현안(policy issues)들을 논의하기로 한다. 이 중 많은 부분은 노동조합과 직·간접적으로 관련되어 있기 때문에 노동조합운동의 변화에 보다 많은 관심을 둘 것이다.

---

1) 문헌에서는 흔히 유럽의 구사회주의 국가들을 지리적 위치에 따라 동구(Eastern Europe)와 중구(Central Europe)로 구분하기도 하나 본 논문에서는 이렇게 구분하지 않고 동구로 통칭하기로 한다.

동구의 경험은 체제전환 과정의 성공과 실패에 노사관계 제도들과 노동조합이 매우 중요한 역할을 한다는 것을 보여준다. 노사분규 및 노조의 임금인상 요구 등은 체제이행 초기단계에서 상당한 혼란과 부작용을 수반하였다. 그러나 노동조합은 부정적 기능만 가지고 있는 것이 아니라 체제이행기의 개혁과정에 참여하여 효과적인 경제개혁을 가속화시키고, 과도기적 혼란을 줄이는 데 필요한 사회적 통합에 기여하는 등 긍정적 기능을 수행할 수도 있다. 노동조합 활동이 이러한 긍정적 기능을 갖도록 유도할 수 있는 제도적 장치와 정책방안들을 강구하는 것이 매우 중요하다.

본 논문은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 제2장에서는 공산주의 노사관계체제의 주요 특징들을 기본원리, 노동조합, 임금결정, 단체협약, 근로자 참여로 구분하여 자세히 살펴본다. 제3장은 본 논문의 대부분을 차지하는 부분으로 동구 노사관계체제의 변화를 노동조합운동, 고용주 조직, 정부의 임금통제정책, 노·사·정 3자 합의주의, 단체교섭구조, 근로자 참여제도로 구분하여 국가간 공통점과 아울러 차이점을 기술한다. 제4장에서는 동구의 경험에 비추어 향후 북한 체제전환기에 등장할 여러 가지 정책현안들에 대하여 논의하고 정책방향에 대하여 시론적으로 검토하고자 한다. 제5장에서는 간단한 결론과 아울러 본 연구의 한계와 향후 연구방향에 대하여 지적한다.

2. 공산주의 노사관계체제

자본주의 시장경제 체제로의 이행을 가속화하고 있는 동구 국가들은 이 과정에서 노사관계체제에 있어서도 근본적 변화를 경험하고 있다. 체제전환기 노사관계체제의 변화를 이해하기 위해서는 과거 공산주의 하에서의 노사관계체제의 기본 특징들을 고찰할 필요가 있다. 공산주의 노사관계 제도 및 정책들은 체제의 붕괴에 중요한 역할을 하였으며, 체제이행 과정에서의 노사관계 변화를 상당한 정도로 규정하기 때문이다.

고용 및 임금에 대한 엄격한 관료적 통제와 사적 소유권의 부재에 기반을 둔 공산주의 노사관계체제는 노동에 대한 초과수요, 저조한 근로노력, 제약된 노동이동, 왜곡된 임금구조 등을 초래하였고 이것들은 경제적 비효율성을 배가(倍加)하였다.[2]

2) Kornai(1992, pp. 203-227)는 이에 대하여 매우 유익한 분석을 제시하고 있다.

동구의 경험은 체제전환 과정의 성공과 실패에 노사관계 제도들과 노동조합이 매우 중요한 역할을 한다는 것을 보여준다. 노사분규 및 노조의 임금인상 요구 등은 체제이행 초기단계에서 상당한 혼란과 부작용을 수반하였다. 그러나 노동조합은 부정적 기능만 가지고 있는 것이 아니라 체제이행기의 개혁과정에 참여하여 효과적인 경제개혁을 가속화시키고, 과도기적 혼란을 줄이는 데 필요한 사회적 통합에 기여하는 등 긍정적 기능을 수행할 수도 있다. 노동조합 활동이 이러한 긍정적 기능을 갖도록 유도할 수 있는 제도적 장치와 정책방안들을 강구하는 것이 매우 중요하다.

본 논문은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 제2장에서는 공산주의 노사관계체제의 주요 특징들을 기본원리, 노동조합, 임금결정, 단체협약, 근로자 참여로 구분하여 자세히 살펴본다. 제3장은 본 논문의 대부분을 차지하는 부분으로 동구 노사관계체제의 변화를 노동조합운동, 고용주 조직, 정부의 임금통제정책, 노·사·정 3자 합의주의, 단체교섭구조, 근로자 참여제도로 구분하여 국가간 공통점과 아울러 차이점을 기술한다. 제4장에서는 동구의 경험에 비추어 향후 북한 체제전환기에 등장할 여러 가지 정책현안들에 대하여 논의하고 정책방향에 대하여 시론적으로 검토하고자 한다. 제5장에서는 간단한 결론과 아울러 본 연구의 한계와 향후 연구방향에 대하여 지적한다.

2. 공산주의 노사관계체제

자본주의 시장경제 체제로의 이행을 가속화하고 있는 동구 국가들은 이 과정에서 노사관계체제에 있어서도 근본적 변화를 경험하고 있다. 체제전환기 노사관계체제의 변화를 이해하기 위해서는 과거 공산주의 하에서의 노사관계체제의 기본 특징들을 고찰할 필요가 있다. 공산주의 노사관계 제도 및 정책들은 체제의 붕괴에 중요한 역할을 하였으며, 체제이행 과정에서의 노사관계 변화를 상당한 정도로 규정하기 때문이다.

고용 및 임금에 대한 엄격한 관료적 통제와 사적 소유권의 부재에 기반을 둔 공산주의 노사관계체제는 노동에 대한 초과수요, 저조한 근로노력, 제약된 노동이동, 왜곡된 임금구조 등을 초래하였고 이것들은 경제적 비효율성을 배가(倍加)하였다.[2]

2) Kornai(1992, pp. 203-227)는 이에 대하여 매우 유익한 분석을 제시하고 있다.

동구 각국의 노사관계체제는 나름대로의 역사적, 문화적, 정치적 특수성이 존재하기 때문에 일률적인 것은 아니다. 그러나 특수성과 아울러 공통적인 특성들도 많이 존재한다. 대부분의 동구 국가들은 구소련의 침공에 의하여 구소련의 노사관계체제가 상당부분 이식되었고, 그 후에도 장기간 구소련의 직접적인 영향력하에 놓여있었기 때문이다. 우리는 이러한 공통적인 특성들을 '공산주의 노사관계체제(communist labor relations system)'로 부를 수 있다.

본 장에서는 먼저 공산주의 노사관계체제의 기본원리와 체제이행이 시작되기 전에 시도된 부분적 개혁조치들의 성격에 대하여 검토한 다음, 공산주의 노사관계체제의 구성요소들을 자세히 살펴보기로 한다.

2.1 기본적 원리[3)]

개혁이전의 전형적인 공산주의 체제하에서 노사관계체제는 시장경제 하에서의 노사관계체제와는 근본적으로 상반된 전제하에 형성되었다. 공산주의 노사관계체제는 노·사·정 사회적 동반자들간에 경제적 이해가 상이할 수 있다는 것을 인정하지 않는다. 생산수단이 전적으로 사회적 소유하에 있기 때문에 소유주와 근로자는 동일하고 또한 국가와 공산당은 근로자들의 이익을 대변한다. 따라서 노사관계체제는 노·사·정 사회적 동반자들이 모두 공통적 이해(common interests)를 지니고 있다는, 즉 이해의 대립관계는 있을 수 없다는 신념에 기초하고 있다. 따라서 공산당과 정부 외에 자율적 조직이나 압력집단이 형성될 여지가 애당초 존재할 수 없었다.

공산주의 이데올로기에 의하면 국가는 "프롤레타리아 독재"의 수단 또는 근로자들의 국가로 선전되기 때문에, 이론적으로 볼 때 근로자들의 지위는 자본주의에 비하여 더욱 강화될 소지가 있다. 그러나 실제로 전체주의적 명령경제 하에서 근로자들의 지위는 자본주의 근로자에 비하여 더욱 약화된 상태를 지속해 왔다. 자본주의 노사관계체제하에서 국가는 점차로 중립적인 조정자로서의 역할을 강화하여 왔으며 따라서 노사관계체제는 노·사·정 3자구조(tripartite structure)로 형성된 반면에, 공산주의 체제하에서 국가

3) 본 절과 다음 절의 내용은 주로 ILO(1991, pp. 118-119)와 Slomp et al.(1996, pp. 340-342)에 의존하고 있다.

가 궁극적 고용주이며, 경영자는 단지 국가에 의하여 임명된 국가의 대리인에 불과하기 때문에 노사관계체제는 실제로 노동자와 국가=사용자간의 이원구조(dual structure)의 형식으로 귀결되었다. 이러한 이원구조하에서 국가의 대리인으로서의 경영자는 국가의 전제적 권력을 그대로 갖게 되며, 근로자의 지위는 크게 약화될 수밖에 없다(Holesovsky, 1977, p. 458).

국가는 완전고용을 보장할 의무를 지니며 근로능력이 있는 모든 사람들은 일할 권리를 보장받는다. 그런데 노동이 유일한 개인 소득원이기 때문에 이것은 근로할 의무와 사실상 동일하다. 이는 구소련 헌법에서 규정된 "노동하지 않는 자는 먹지도 말지다(He who does not work shall not eat)"라는 원리에서 잘 드러난다. 이러한 사실들은 노동조직, 임금, 근로조건 등을 포함한 노사관계 제도 및 관행들을 자본주의 시장경제과는 근본적으로 상이하게 규정지어 왔다(Wilczynski, 1970, p. 99).

동구 국가들의 경제정책은 거의 전적으로 이데올로기적·정치적 고려에 의하여 영향을 받아 왔다. 경제의 운용과 관련한 전반적 목적들은 공산당에 의하여 형성되었으며, 구체적인 경제적 목표들은 다양한 수준에서 계획의 형태로 국가기관에 의하여 설정되었다. 이러한 경제체제는 필연적으로 노사관계 당사자들의, 즉 기업 경영진과 근로자들의, 자율성에 대한 심각한 제약으로 귀결되었다. 대개 임금 및 근로조건들은 국가에 의하여 고정되었으며, 단체협상이나 개인적 협상의 여지는 거의 존재하지 않았다. 기본적인 법적 원리는 "명시적으로 허용되지 않은 모든 것은 금지된다(Anything which is not explicitly allowed is forbidden)"라는 것이었다.

2.2 부분적 개혁조치

구 중앙집권적 명령경제체제가 경제주체들에게 적절한 경제적 유인을 제공하는 데에 실패하고 민중의 불만이 증가함에 따라 구 경제체제에 대한 초기적 개혁노력이 유고슬라비아를 필두로 대부분의 동구국가들에서 1960년대와 1970년대에 시도되기 시작하였다. 이 때 비로소 공통적 이해와 다양한 집단적·개인적 이해와의 갈등관계가 존재할 수 있음이 인정되게 되었다. 그러나 여전히 집단적·개인적 이해는 공통적 이해에 완전히 종속되어야 한다는 견해가 강하게 유지되어 왔다.

동구의 초기 경제개혁은 시기와 그 정치적·경제적 맥락에 있어서 국가마다 상당한 차이가 있지만, 부분적 개혁이라는 점에서 공통점을 가지고 있었다. 첫째, 개혁조치가 위로부터 시도되었으며, 주로 하위 조직 수준에 초점을 두었다. 그 주목적은 하위 수준에서의 부분적 개혁을 통하여 거시수준에서의 정치·경제적 구조를 변화 없이 유지하려는 것이었다. 둘째, 이해의 다양성이 인정되었음에도 불구하고 소유형태의 다양성에 대한 인정이 수반되지 않았다. 셋째, 개혁조치는 경제체제에만 국한되었고 정치체제와 공산당의 독점적 역할에는 거의 변화가 수반되지 않았다.

부분적 개혁조치가 시도되면서 노사관계에 있어서도 일정한 변화가 일어나게 되었다. 첫째, 근로자들은 '공동소유자(co-owners)'라기 보다는 자신들의 이해관계를 가지고 있으며, 따라서 기업수준의 의사결정과정에 발언권을 가져야 하는 '임금소득자(wage earners)'로서의 위치에 보다 많은 강조가 두어지게 되었다. 이러한 변화는 근로자 참여구조의 출현을 겨져오게 되었다. 동시에 경영자들은 기업의 경제적 성과를 개선하는데 보다 많은 관심을 갖게 되었는데, 이는 그들의 지위와 장래가 기업의 성과에 더욱 의존하게 되었기 때문이다.

둘째, 노동조합과 관련해서는 그 역할이 이중적인 성격을 띠게 되었다. 즉 당의 정책과 정부 결정의 '인전대(transmission belt)'로서의 종전의 역할(아래에서 자세히 설명됨)과 아울러 근로자 이익을 보호하는 역할에 보다 많은 중요성이 두어지게 되었다.

개혁조치에도 불구하고 집단적·개인적 이해는 공통적 이해에 완전히 종속되어야 한다는 견해가 여전히 강하게 유지되어 왔기 때문에 노동관계법은 노사관계 당사자들간의 이해의 균형에 도달하고 최소한의 근로기준을 보장하기 위한 도구라기 보다는 경제에 대한 국가통제의 도구로서의 성격이 훨씬 더 짙게 남아 있게 되었다. 다시 말하면 "허용되지 않은 것은 금지된다"라는 원리가 여전히 지배하여 왔다. 다만 헝가리만이 예외인데, 헝가리의 1967년 노동법은 "금지되지 않은 것은 허용된다(What is not forbidden is allowed)"라는 원리에 기초하였다. 이것은 노사관계에 대한 국가간섭을 제한하고 단체협상과정을 시동시키기 위한 하나의 시도였던 것이다.

그 후 1980년대 중반에도 더욱 악화되는 경제상황에 대처하기 위하여 중앙계획과 통제체제를 추가적으로 완화시키기 위한 조치들이 시도되었다. 그 결과 기업 자율성이 일정한 정도로 확대되었다. 게다가 근로자 참여도 더욱 진전되었는데, 일부 국가에서는

근로자 결사체와 기업 평의회(enterprise council)는 다양한 의사결정권뿐만 아니라 경영에 대한 다양한 통제권도 부여받게 되었다. 그러나 이러한 개혁 역시 근본적 변화가 아닌 임기응변적 땜질에 불과하였다. 근본적인 변화는 체제 그 자체가 붕괴되면서 비로소 시작될 수 있었다.

2.3 노동조합의 기능과 구조

공산주의 노동조합은 중앙집권적 명령경제체제하에서 거대한 조직으로서 경제·경제적 구조에서 빠트릴 수 없는 중요한 부분이었다. 따라서 체제이행 이후의 노동조합운동을 제대로 이해하기 위해서는 과거 노조의 기능을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 공산주의 노조의 가장 두드러진 특징은 Lenin의 표현대로 '인전대(transmission belt)'로서 공산당의 정책과 국가의 결정들을 근로대중에게 전달하는 책임을 지고 있었다는 점이다. 다시 말하면, 노동조합은 경영자와 국가와 협력하여 당의 정책과 국가의 결정이 노동일선에서 집행되는 것을 보장할 책임을 지고 있었다. 이러한 과업을 위하여 노조는 생산목표의 달성 또는 초과달성, 품질개선 및 작업합리화를 위한 방법들을 논의하기 위한 모임들을 조직할 책임을 지니고 있었다. 또한 근로자들에게 사회주의적 근로태도를 함양하고, 근로규율을 위한 규칙들을 제정하고, 근로자들에게 사회적 자산을 보호하는 방법을 가르쳐 왔다(Wilczynski, 1970, p. 101).[4]

노동조합은 개별 근로자들의 이해를 대변하는 등 여러 가지 부차적 역할을 수행하였지만, 어디까지나 일차적 역할은 국가에서 정한 생산목표가 실현되도록 근로자들을 동원하고 감시하는 것이었다. 이런 의미에서 노조는 공산당과 국가를 위한 명령과 통제기구에 지나지 않는다.[5]

둘째, 노동조합은 기업경영자에 의한 지나친 자의적 처사에 대하여 개별근로자들의

4) 따라서 Lenin은 노동조합을 노동자들을 공산주의 사상으로 무장시키기 위한 "공산주의 교양의 학교(school for communism)"로 규정하기도 하였다.

5) Lenin은 노동조합의 일차적 역할을 '인전대'로 규정하면서도 노동조합이 공장관리자에 의한 부당한 대우에 대하여 근로자권리를 보호하고 단체교섭을 체결할 수 있는 권한을 인정하였다. 그러나 Stalin은 경제에 대한 공산당의 통제력을 더욱 공고히 하기 위하여 노동조합의 철저한 예속화를 추구하였다. 대부분의 중앙집권적 명령경제 하에서의 노동조합의 역할과 구조는 Stalin에 의하여 규정된 모형을 따르고 있다. 구소련에서 Stalin식 노사관계모형이 형성된 과정과 그것이 불가리아로 이식된 과정에 대한 유익한 연구로 Petkov & Thirkell(1991, 제2장)을 참조.

이익을 보호하는 기능을 지니고 있었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이러한 노조역할은 부분적 개혁조치가 실시된 후에 확대된 것이다. (1) 경영자는 다양한 현안(책임생산량의 달성방법 등)에 대한 결정을 내리기 전에 노동조합과 협의하여야 할 의무를 지녔다. (2) 물질유인기금의 배분, 작업규칙, 근로시간, 초과근무, 보상방법, 보너스 지급, 직무분류, 해고 등의 현안에 대하여 경영자는 노동조합의 사전동의를 받아야 했다. (3) 몇몇 국가에서 노동조합은 기업경영자와 개별 근로자간의 분쟁에 조정자로서의 역할도 수행하기도 하였다.

그러나 이 경우에 노동조합은 개별 근로자의 고충처리에 관여하는 등 개별근로자의 이익을 보호하는 역할을 수행하였지만, 근로자들의 집단적 이해를 보호하는 역할을 수행한 것은 아니었다. 개별 근로자의 이익을 보호하는 기능도 유효한 대항수단인 단체교섭권과 파업권이 존재하지 않음으로 인하여 애당초 제약적일 수밖에 없는 것이었다.

셋째, 이 외에도 노조는 여러 가지 부차적 기능을 수행하였다. 그 중 중요한 것은 노동조합이 조합원들에게 다양한 범위의 사회적·문화적 서비스(스포츠 및 휴가 시설 제공, 요양시설 제공, 자금대출, 문화행사에 대한 티켓 등)를 제공하고, 몇몇 국가에서는 사회보장기금(연금 및 의료보험 등)을 관리하는 기능을 수행하였다는 점이다. 따라서 노조원들은 비노조가입 근로자들에게는 허용되지 않는 여러 가지 사회적, 문화적 혜택들을 향유할 수 있었다. 대부분의 근로자들은 이러한 혜택을 받기 위하여 노조에 자발적으로 가입하였다.

노조는 엄청난 조합비 수입과 기업내에서 사회적·문화적 기능을 수행하는 데 필요한 건물과 토지 등 상당한 자산을 소유해 왔다. 체제전환이 시작된 후 이러한 노조재산의 처리문제는 상당한 논란거리로 되었으며, 노조재산의 배분을 둘러싼 싸움은 기존 노조와 새로운 노조간의 가장 큰 갈등 요인 중의 하나로 남게 되었다.

노조에 대한 국가의 통제는 확고하게 보장되었다. 파업은 (제한적으로 허용된 유고슬라비아를 제외하고) 모든 국가에서 불법으로 규정되었으며 사보타지(sabotage)로 여겨졌다. 노조지도부의 임명은 공산당이 추천한 단일 후보에 대한 투표로 이루어지기 때문에 노조원의 실질적인 영향력은 없다. 적어도 중요한 고위 직책은 대부분 공산당원이 차지한다. 공산주의 하에서 상당수의 노조지도부는 양면적인(ambivalent) 행동을 나타내곤 한다. 한편으로는 조합원들을 대변하는 것을 원하기도 하지만, 다른 한편으로는 상위

노조조직과 당조직의 상급자를 만족시키기를 원한다. 그런데 일반적으로 공산주의 체제하에서 후자에 대한 충성이 훨씬 강력하게 나타난다(Kornai, 1992, pp. 218-224). 노조는 독립성을 거의 완전히 상실한 채 고용주로서의 국가·당의 보조인으로 기능하는 "가짜노조(pseudo union)"일 뿐이다(Holesovsky, 1977, pp. 458-462).

노동조합은 단일노조체제로서 대부분 산업별로 조직되어 있으며, 때로는 지역별로도 조직되어 있다. 직업별로 조직된 곳은 거의 없다. 노조의 운영은 이른바 "민주적 중심주의(democratic centralism)"의 원리에 따라 중앙집권적으로 운영된다. 부문별 노조는 전국노조연맹에 의하여 엄격히 감시되며, 노조연맹은 다시 공산당에 의하여 엄격히 감독된다. 그 정점에는 중앙노조위원회가 위치해 있으며, 하부 조직으로부터 선출된 대의원으로 구성된다(보다 자세한 내용은 Pravda & Ruble, 1986, pp. 1-21 참조).

노조의 가입은 자원적이며, 특이한 점은 근로자 뿐만 아니라 경영자들도 가입한다는 것이다.[6] 노조기금은 조합원들의 회비와 함께 국가보조금으로 이루어진다. 모든 동구국가에서 절대 다수의 근로자들은 노동조합원들이었다. 통상적으로 노조 조직율은 95%를 상회하였다(ILO, 1991, p. 119). 비록 노조에의 가입이 공식적으로 강제적인 것은 아니었지만 인전대로서의 노조의 역할과 노조가 제공하는 사회적·문화적 혜택을 받기 위하여 거의 모든 근로자 및 관리자들은 노조에 가입할 수밖에 없었다. 자본주의 하에서처럼 근로자들이 노조를 조직하는 것이 아니라, 공산주의 하에서는 노조가 근로자들을 조직한다. 근로자들은 조합비로서 총급여의 1% 정도를 급여에서 자동으로 납부하였다.

2.4 중앙집권적 임금결정

중앙집권적 명령경제체제 하에서 근로자들의 임금은 중앙의 계획당국에 의하여 결정되었다. 국가의 임금통제체제는 근로자들에게 근로성과에 대한 인센티브의 수단과 총액임금을 통제할 수단으로서의 역할을 동시에 수행하는 것을 목표로 하였다.

중앙당국은 경제계획에 입각하여 먼저 경제전체에서 임금으로 이용될 수 있는 총임금기금(total wage fund)을 결정하면, 하부 계획단위에서 다시 산업별로 그리고 다시 기

6) 기업단위 노동조합의 위원장은 최고경영진의 일원이 경우가 많았다(Thirkell et al., 1994, p. 91).

업별로 임금기금이 배분되어 진다. 기업성과의 개선에 대한 인센티브를 제공하기 위하여 기업임금기금(enterprise wage fund)의 증가율은 기업의 총생산물가치(gross value of output)와 연계되었다. 즉 계획목표를 초과 달성하면 기업임금기금이 증가하게 된다. 그러나 계획체제하에서 총생산물가치는 기업성과의 지표로서의 역할을 제대로 수행할 수 없다.[7] 따라서 또 다른 인센티브 수단으로서 기업임금기금에 더하여 기업이윤 중 일부로 "물질유인기금(material incentive fund)"을 보완적으로 설정하여 사용할 수 있게 되었다. 국가에서 정한 임금요율 체제에 따라 근로자에게 배분되는 기업임금기금과는 달리 물질유인기금은 노동조합의 참여아래 배분에 대한 결정이 이루어진다. 그러나 물질유인기금은 그 규모가 매우 적어서 인센티브를 제공하는 기능은 제약적일 수 밖에 없었다(ILO, 1991, p. 122).

개별 근로자의 임금 역시 계획당국에서 정한 임금요율 체제(wage scale system)에 따라 엄격히 통제된 체제를 유지하였다. 직무가 필요하는 교육 및 숙련수준, 직무의 부담정도, 지역적 위치 등을 포함한 직무평가와 계획당국의 중공업 우선 산업정책에 근거하여 표준적인 임금요율을 정하고 이것을 담은 규약집(code book)을 제정하여 전국의 관리자들이 이용하도록 하였다. 국가에 의하여 정해진 임금요율 체제는 기본급(base pay)을 규정한 것인데, 근로자들은 의료, 주택, 교육 등 다양한 서비스와 재화를 거의 무료로 제공받아 왔기 때문에 기본급은 실제 노동비용 중 작은 부분에 불과하였다.[8] 이처럼 임금과 노동비용과의 괴리는 노동의 상대가격이 크게 왜곡되어 왔다는 것을 잘 나타낸다(Kornai, 1992, p. 225).

중앙통제적 임금구조의 가장 큰 특징 중 하나는 산업간·직종간·학력간 임금격차가 매우 좁아서 노동에 대한 수요·공급을 적절히 반영하지 못함으로써 노동력 배분의 효율성을 심각하게 저해한다는 점이다. 1980년도 현재 비육체노동자와 육체노동자의 상대적 임금은 폴란드에서는 1.05, 헝가리에서는 1.13으로서 서구국가들에 비하면 크게 차이가 난다(Freeman, 1994, p. 3).[9] 이러한 경직적 임금요율 체제는 구소련과 동구의 일부 국

---

7) 계획경제 하에서의 여러 가지 성과지표의 부작용에 대한 자세한 내용은 Desai(1989) 등을 참조.

8) 1986년 폴란드 석탄광부들의 기본급은 총월급여의 4분의 1에 불과하였다(Freeman, 1994, p. 3).

9) 그러나 공산주의 체제 초기의 상대적 임금구조는 상당히 다른 모습이었다. 예를 들면, 1950년대 중반 최고숙련 근로자와 최저숙련 근로자의 임금비율은 4 대 1로서 대부분 서구 국가들보다 오히려 높았다. 그 후 격차가 계속 줄어들어 1960년대 중반에는 약 2 대 1로 축소되었다(Wilczynski, 1970, pp.

가에서는 1980년대 말까지 실시되었지만, 시장사회주의로의 개혁을 추구한 국가들(특히 헝가리와 폴란드)에서는 임금이 기업차원에서 결정되도록 이미 상당 부분 분권화되기도 하였다.

개혁이전의 공산주의 체제하에서 임금을 둘러싼 단체교섭이라는 개념은 적용될 수 없는 개념이었다. 이것은 앞에서 살펴본 것처럼 사회적 동반자간 이해 의 갈등이 인정되지 않았기 때문이다. 더군다나 그 개념은 논리적 모순에 빠진다(Holesovsky, 1977, p. 459). 공산주의의 공식적 이데올로기에 의하면 국가는 노동자들의 국가이며 경영자는 국가의 대리인이기 때문에 단체교섭은 결국 노동자가 노동자와 교섭하는 논리적 모순에 빠지게 된다.

노조에 의한 단체교섭은 금지되어 있지만 실제 급여 및 근로조건을 결정하는 권한을 가진 상급자와 개별 근로자간의 비공식적인 개인적 교섭은 광범위하게 발생한다. 근로자들은 일정한 범위 내에서 다른 기업으로 이동할 자유를 가지고 있고 기업내에서 태만함으로써 자신의 불만을 표출할 여지가 있기 때문이다. 물론 근로자의 업무가 긴요할수록 근로자가 기업에 필요 불가결할수록 그의 협상력은 더 강하게 따른이다. 결과적으로 공산주의 국가에서 이러한 비공식적으로 이루어지는 임금인상인 임금부상(wage drift) 현상이 널리 퍼지게 되었다(이는 임금결정에 시장력(market forces)이 작용하는 한 형태이다). 이러한 개별 근로자의 협상력은 개혁 사회주의 시대에 관료주의적 통제가 느슨하게됨에 따라 더욱 증가하여 왔다(Kornai, 1992, pp. 224-227).

2.5 단체협약의 성격

전 절에서 논의한 바와 같이 개혁이전의 공산주의 체제하에서는 사회적 동반자간의 이해의 갈등이 인정되지 않았기 때문에 노사간 단체교섭은 존재할 수 없었다. 그러나 공산주의 체제하에서 형식상으로는 이와 유사한 단체협약(collective agreements)이 - 즉 보상체제, 물질유인기금의 사용, 기업이 지원하는 사회적 프로그램이나 문화활동 등에 관하여 기업경영자와 노동조합 위원회간에 체결하는 협약 - 존재하였다.

그러나 단체협약은 사실상 계획당국이 설정한 엄격한 테두리 내에서 이루어지는 것으로 노사간 실질적인 협상의 여지가 거의 없었다. 이러한 단체협약은 대개 기업수준

104-105).

에서 매년 체결되었으나 거의 자동적으로 갱신되었다. 단체협약의 내용에 관하여 경영자와 노조위원회간 의견이 불일치한 때에는 상위수준의 국가 및 노조 기구에 의하여 조정되었다.

또한 노조는 거시적 수준에서 모든 노동자들의 - 노조가입 여부에 관계없이 - 대표자로서 투자와 소비로의 자원배분, 새로운 임금체제의 도입, 노동입법의 적용 등 계획 및 정책결정에 관한 논의에 참여하였으나, 노조는 독립성이 결여된 당과 정부의 부속물에 불과하였기 때문에 이러한 참여는 단체교섭과는 거리가 멀다. 계획과정에서의 노조의 참여는 대개 형식적인 것에 불과하였으며, 노조를 참여시킨 주요 목적이 당과 정부에 의한 결정을 '지배하는 노동자계급'의 의지가 반영된 것으로 내세우기 위한 경우가 빈번하였다(ILO, 1991, pp. 123-124). 따라서 임금 및 근로조건에 관한 실질적 협상이라는 서구적 의미에서의 단체교섭은 체제이행이 시작된 후 비로소 도입된 것이다.

2.6 근로자 참여제도

기업경영에 대한 근로자 참여는 국가에 따라 상당한 편차를 드러낸다. 볼세비크 혁명 직후 구소련에서 기업경영의 책임은 공장 노동자위원회에 이양된 적이 있지만, 낭비적이고 실현 불가능한 것으로 판단되어 곧 폐기되었다. 1950년이래 근로자 자주경영(self-management)을 실현해 온 유고슬라비아를 제외하고는 개혁이전의 공산주의 국가에서 근로자 조직이 실질적인 경영참여를 실현한 국가는 없었다.

근로자에 의한 기업통제에 대한 요구는 지속되었다. 그 결과 유고슬라비아와 유사한 참여제도가 자발적인 근로자 폭동을 경험한 국가들에서, 예를 들면 1956년의 폴란드와 헝가리, 1968년의 체코슬로바키아에서 도입되었지만, 근로자 평의회(workers' council)의 권한은 유고에 비하여 훨씬 작다. 다른 공산주의 국가에서는 지역노조 대표와 경영자 대표들로 구성된 공장위원회(factory committee)가 존재하였지만, 기업결정에 실질적 영향력은 미치지 못하고 단지 자문적 역할에 머문 것이었다(Wilczynski, 1970, p. 102). 그리고 주요한 기업결정에 대한 관료주의적 통제가 지속된 상황에서 근로자들의 참여를 동원하는 데에 성공하지 못하였다. 1980년대 헝가리에서는 기업 평의회를 통하여 근로자들을 생산과정에 참여시키려는 시도가 이루어졌지만 일반 근로자들의 관심이 매우 저조하였다. 실제로 70%의 위원회 참여자는 공산당원들이었다(Freeman, 1994, p. 4).

그러나 1980년대 개혁과정에서 일부 국가에서는 상당한 진전이 이루어지기도 하였

다. 예를 들면, 폴란드에서는 1982년이래 기업차원의 근로자 평의회는 경영자를 채용하고 해고하는 권한을 포함한 상당한 권한을 보유하게 되면서 진정한 근로자 자주경영 기업과 유사한 형태가 창출되기도 하였다.

3. 동구 노사관계체제의 변화

북한지역에서 체제전환을 시작한 후 노사관계체제가 어떻게 전개될 것인지를 전망하기 위해서는 비교적 비슷한 조건에서 출발하여 체제이행을 겪고 있는 동구국가들의 경험으로부터 유추하는 수밖에 없다. 독일은 동·서독의 급격한 통합으로 체제전환을 경험하였고, 여타 동구국가들은 자율적으로 체제이행과정을 밟고 있다는 점에서 우리에게 서로 다른 측면에서 유용한 경험과 교훈을 제공할 것이다. 구동독의 체제이행 과정에서의 노동시장 및 노사관계 변화에 대해서는 국내에서 비교적 자세하게 연구되어왔기(예를 들면, 선한승, 1993; 1998) 때문에 본 논문에서는 여타 동구국가들의 경험에 대하여 살펴보고자 한다.[10]

<표 1> 동구 각국의 정치적·경제적 자유화 정도(1989년, 1994년)

국 가	민주적 권리 지표		경제적 자유화 정도		정부수입/GDP(%)	
알바니아	0	58	0	73	48	28
불가리아	0	83	13	73	60	38
크로아티아	42	50	43	87	15	27
체크공화국	17	92	0	90	62	51
구동독	17	92	0	100	-	-
헝가리	58	92	37	87	59	52
폴란드	58	83	23	87	41	46
루마니아	0	58	0	73	51	33
러시아	25	58	3	67	41	28
슬로바키아	17	75	0	87	62	50
전체 평균 (28개국)	25	56	10	65	42	32

자료: Murrell(1996, p. 28)

10) 김규판(1993)은 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 3국에서의 이행초기의 노동시장 및 노사관계 변화를 정리하고 있다.

다. 예를 들면, 폴란드에서는 1982년이래 기업차원의 근로자 평의회는 경영자를 채용하고 해고하는 권한을 포함한 상당한 권한을 보유하게 되면서 진정한 근로자 자주경영 기업과 유사한 형태가 창출되기도 하였다.

3. 동구 노사관계체제의 변화

북한지역에서 체제전환을 시작한 후 노사관계체제가 어떻게 전개될 것인지를 전망하기 위해서는 비교적 비슷한 조건에서 출발하여 체제이행을 겪고 있는 동구국가들의 경험으로부터 유추하는 수밖에 없다. 독일은 동·서독의 급격한 통합으로 체제전환을 경험하였고, 여타 동구국가들은 자율적으로 체제이행과정을 밟고 있다는 점에서 우리에게 서로 다른 측면에서 유용한 경험과 교훈을 제공할 것이다. 구동독의 체제이행 과정에서의 노동시장 및 노사관계 변화에 대해서는 국내에서 비교적 자세하게 연구되어왔기(예를 들면, 선한승, 1993; 1998) 때문에 본 논문에서는 여타 동구국가들의 경험에 대하여 살펴보고자 한다.[10]

<표 1> 동구 각국의 정치적·경제적 자유화 정도(1989년, 1994년)

국 가	민주적 권리 지표		경제적 자유화 정도		정부수입/GDP(%)	
알바니아	0	58	0	73	48	28
불가리아	0	83	13	73	60	38
크로아티아	42	50	43	87	15	27
체크공화국	17	92	0	90	62	51
구동독	17	92	0	100	-	-
헝가리	58	92	37	87	59	52
폴란드	58	83	23	87	41	46
루마니아	0	58	0	73	51	33
러시아	25	58	3	67	41	28
슬로바키아	17	75	0	87	62	50
전체 평균 (28개국)	25	56	10	65	42	32

자료: Murrell(1996, p. 28)

10) 김규판(1993)은 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 3국에서의 이행초기의 노동시장 및 노사관계 변화를 정리하고 있다.

동구 각국의 노사관계 변화를 검토하고 북한지역에 대한 시사점을 도출하는 데 있어서 초기조건(initial conditions)을 반드시 염두에 두어야 한다. 동구 체제이행의 경험에 비추어 볼 때, 국가간 매우 상이한 체제이행의 경로와 성과는 이행전략의 차이뿐만 아니라 이행초기의 정치적·경제적 조건에 기인한 바가 크기 때문이다(Zecchini, 1997, pp. 5-6). 물론 노동관련 제도들의 변화도 예외가 아니다. <표 1>은 동구 각국의 경제적·정치적 초기조건들과 그 후의 변화를 간명하게 정리하고 있다.

본 장에서 동구의 노사관계체제 변화의 다양한 측면을 살펴봄에 있어서, 노동조합운동의 변화, 정부의 임금통제정책, 노·사·정 삼자 합의주의의 전개와 그 효과에 특히 중점을 두고자 한다. 이것들과 관련한 노사관계 현안들이 동구의 체제이행 과정에서 가장 부각되었기 때문이다.

3.1 노사관계의 변화 개관[11]

동구 각국에서의 노사관계 변화는 자율적 과정과 정부정책이라는 이중적 변화의 결과로 볼 수 있다. 첫째는 과거의 경직적 중앙집권적 규제체제(regulatory system)가 폐지되면서 자율적 변화과정이 전개될 수 있는 공간이 비로소 확보되었다는 점이며, 둘째는 새로운 정부들이 시장경제로의 순조로운 이행을 보장하기 위하여 노사관계에 개입·통제하려고 시도하였다는 점이다. 따라서 이러한 "밑으로부터"의 압력과 "위로부터"의 압력간에 일정한 긴장관계가 조성된 것은 당연하다고 하겠다(Slomp et al., p. 339).

체제전환 과정을 시작하면서 모든 동구국가들은 서구의 노동관계 제도 및 관행들과 일치하는 방향으로 노동관계법들을 개정하였다. 이에 따라 고용법, 노동법, 단체협약법, 노동조합법, 파업법 등이 체제이행 직후 공통적으로 개정되었다. 그러나 불가리아와 슬로바키아와 같은 일부 국가에서는 국가에 대한 이해당사자들의 요구를 조화시키는 데에 따르는 어려움으로 인하여 일부 법안들의 제정이 상당히 지연되기도 하였다(Standing, 1997, p. 135). 또한 예상보다 훨씬 악화된 고용 및 임금 사정으로 인하여 또는 이해당사자들간의 갈등이 증폭됨에 따라 그것을 조정하기 위하여 여러 차례 수정과

11) 동구의 노사관계 변화를 개관하면서 국가간 공통점과 아울러 차이점도 살펴본다. 그러나 이러한 개관은 그 나름대로 매우 유익한 전망을 제공해주지만 구체성이 다소 결여되어 있다는 결점을 가진다. 따라서 개별 국가의 구체적 경험에 대한 자세한 분석을 통하여 보완할 필요가 있다.

정을 겪기도 하였다. 그리고 향후 노사관계의 진전에 불안정한 요인으로 작용한 또 다른 점은 새로운 입법들이 여러 가지로 해석될 수 있거나 기업들이 원한다면 우회할 수 있는 불명확한 요소들을 많이 포함하고 있다는 것이다. 이러한 문제들은 노조가 약하거나 비공식적·불법적 경제활동이 지배적인 부문에서 특히 심각하게 발생하고 있다 (Standing, 1997, p. 140).

개정방향은 공통적으로 시장지향적인 것으로서, 보다 구체적으로는, 첫째, 완전고용 보장의 폐기, 둘째, 노동공급에 대한 제약요인 제거, 셋째, 노동조합 조직 및 가입의 자유, 넷째, 임금 및 근로규칙의 결정에 있어서의 단체교섭권의 허용, 다섯째, 근로자들의 파업권 허용 등으로 정리될 수 있다.

그러나 일부의 노동관련 제도들은, 특히 임금결정 제도들은 완전히 자유화되지 않았다. 과거의 중앙집권적 임금결정 체제를 폐지한 동구 국가들은 체제이행 초기의 안정화 정책의 핵심적인 목표인 임금견인 인플레이션(wage-push inflation)을 방지하기 위하여 국영기업에서 일정한 수준이상으로 인상된 임금에 대하여 중과세하는 등과 같이 과도한 임금인상에 대한 통제를 그 대신 새로이 도입하였거나 (헝가리와 폴란드와 같이 이미 존재한 경우에는) 계속 유지하여 왔다(Freeman, 1994, pp.4-5 ; Jackman, 1994, p. 335).

동구 국가들이 새로이 도입한 시장지향적 노동입법들이 전반적으로 유사함에도 불구하고 국가에 따라 상당한 차이점이 존재한다. 이러한 국가간 노동입법의 차이는 국가간 체제이행 전략의 차이와 정치적·경제적 유산의 차이 등과 아울러 국가간 노사관계체제에 있어서의 차이를 유발하게 된다. 그리고 역으로 국가간 노사관계체제의 차이는 체제이행 과정에 중요한 영향을 미치게 된다.

또 다른 특징으로 지적할 수 있는 것은 이행초기의 시장지향적인 노사관계법의 개정에도 불구하고 상당수 노사관계 제도 및 관행들은 제도적 관성을 가지고 있다는, 즉 그 변화가 느리다는 점이다(Freeman, 1994, p. 2).[12]

12) 노사관계의 제도적 관성과 더불어 근로자들의 의식도 상당한 관성을 가지고 있다. Blanchflower & Freeman(1997)의 비교연구에 의하면, 동구의 근로자들은 서구 근로자들에 비하여 임금 평등주의에 대한 욕구가 더 강하며, 직무에 대한 만족도가 더 낮으며, 강력한 노동조합에 대한 지지가 더 강하며, 노동시장에 대한 국가개입을 더 지지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

3.2 노동조합운동의 변화

체제이행전의 동구의 "공식적" 노조는 근로자들을 대변하는 기구가 아니라 기업차원에서 국가의 명령과 통제를 실행하는 당·정부의 부속물에 지나지 않았다. 따라서 노동조합운동은 체제이행이 시작되면서 급격한 변화를 겪지 않을 수 없었다. 이에 따라 노동조합의 조직율, 구조, 활동 등 여러 면에서 급격한 변화가 진행되고 있다. 새로운 독립 노조들이 출현하고 있으며, 기존 공산주의 노조도 정치적으로 독립하고 내부 조직의 민주화와 분권화가 진전되는 과정에 있다. 노조구조도 과거의 중앙집권적 독점적 구조에서 연맹구조로 변화하고 있다. 노조의 핵심 역할도 근로자들의 집단적 이해를 대변하는 본래의 기능을 회복하고 있다.

본 절에서는 이러한 변화의 국가간 공통점과 차이점을 기술하고자 한다. 노동조합운동 변화의 국가간 차이는 초기조건, 정부정책, 그리고 고용주와 노조의 전략에 있어서의 국가간 차이로 설명될 수 있다(Jones, 1996, pp. 137-140).

3.2.1 노조조직율 하락과 노조 파편화

동구 각국의 노동조합운동의 전개에 있어서 공통적 추세는 노조조직율의 하락, 노조의 파편화, 그리고 계승노조의 지속성으로 정리할 수 있다. 본 항에서는 앞의 두 가지를 먼저 살펴보도록 한다.

첫째, 노조조직율(=조합원수/총근로자수)은 이행전의 인위적으로 높은 수준에서 크게 하락하여 왔다. 체제이행전의 동구 국가에서 노동조합은 자발적인 근로자조직이 아니라 국가의 부속물이었다는 사실을 고려하면, 체제이행 초기에서의 노조조직율의 하락은 실제적인 노조의 쇠퇴가 아니라 진정한 노동조합의 성장으로 보는 것이 보다 타당할 것이다(Freeman, 1994, pp. 6-10).

체제이행 초기에서의 노조조직율의 하락은 이행과정에 수반되는 불가피한 현상이지만, 보다 중요한 것은 체제이행이 진전되면서 노조조직율이 계속 하락하고 있다는 점이다. 동구의 주요 국가들 대부분은 노조조직율이 50%이하로 떨어졌으며, 폴란드는 20%에도 미치지 못한다(Slomp et al., 1996, p. 343). 많은 노조들이 청년층 근로자들을 끌어들이지 못하고 있기 때문에 노년층 근로자들과 심지어 노동할 의사가 없는 비경제활동

인구들의 비중이 더욱 증가하고 있다. 또 다른 문제는 부문에 따라 노조조직율이 현격한 차이를 보이고 있다는 점이다. 거의 모든 노조조합원들은 국가소유기업 및 민영화한 종전의 국가소유기업 근로자 그리고 연금수령자들로 구성되어 있다. 반면에 대규모의 합작기업을 제외하고는 새로이 성장하는 민간부문에서는 노조조직이 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.[13]

노조조직율이 이처럼 빠르게 감소하고 있는 것은 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다. 가. 고용주들의 반노조성향 및 노조우회전략, 나. 노조조직율이 현격히 낮은 민간기업(자영업을 포함하여)의 성장[14], 다. 수동적인 조합원들의 탈퇴, 라. 정부와 고용주에 대한 노조들의 반대전략에 있어서의 애매성으로 인한 인기도 하락, 마. 고임금 근로자들과 같이 노조가입 성향이 낮은 근로자들의 상대적 증가, 바. 과거 노조를 통하여 제공되었던 각종 혜택과 서비스의 감소로 인하여 노조가입의 매력 감소, 사. 조합비의 증가, 아. 기업위원회와 같이 노조 외에 근로자들의 의사를 반영하는 대안적인 구조들의 존재, 자. 노조간 반목의 증가, 차. 소득이 감소하고 실업이 증가하는 상황에서 피해자들을 대변한다는 노조가 실제로 성공을 거둔 경우가 거의 없다는 점, 그리고 마지막으로 카. 노조원들의 수를 보다 현실적으로 재추정함에 따라 발생하는 인위적 감소 등이 중요한 요인들로 지적되고 있다. 물론 위에서 열거한 요인들의 상대적 중요성은 국가에 따라 그리고 시기에 따라 변하여 왔다(Standing, 1997, pp. 143-144).

노조조합원의 급격한 감소가 노조의 급격한 약화를 반드시 의미하는 것은 아니며, 노조의 노력과 적극적 활동에 의하여 최근의 감소추세를 역전시킬 수도 있지만, 민영화가 진전되면서 노조조직율의 감소는 계속될 가능성이 큰 것으로 추측된다. 특히 위에서 지적한 바와 같이 많은 노조들이 청년층 근로자를 흡인하는데 실패하고 있는 점은 이러한 가능성을 더하게 한다.

둘째, 노조조직의 파편화(fragmentation)가 점차로 진행되어 왔다. 체제이행이 시작되

---

13) 체크공화국에서의 1994년 11월 조사에 의하면 전체 노조조직율은 55%였는데, 국영기업과 민영화된 구 국영기업 부문에서는 75%임에 반하여 새로운 민간기업 부문에서는 8%에 불과하였다(Flanagan, 1998, p. 344).

14) 폴란드 제조업에 대한 1992년 조사에 의하면, 민간기업 근로자들의 임금은 국영기업에 비하여 훨씬 높다. 경영자들은 민간기업 근로자들이 노조의 필요성을 느끼지 않기 때문에 노조조직의 가능성은 희박하다고 자신한다고 한다(Flanagan, 1994, pp. 179-180).

면서 각종 독립적 노동조합이 등장하였지만 많은 경우 별다른 흔적을 남기지 못하고 사라져 버리거나 표류하고 있다. 노동조합운동이 파편화되고 있는 이유는 정치적·이데올로기적 입장의 차이에도 기인하고 있지만, 인맥이나 점차로 증가하는 민족주의와 분리주의에도 기인한다(MacShane, 1994, p. 343).

보다 중요하게는, 이처럼 수많은 노조들이 부침을 계속하는 것은 그 근저에는 방향감의 상실과 정당성의 상실을 반영하고 있다는 점이다(Standing, 1997, p. 140). 이행 초기만 하더라도 폴란드의 자유노조가 상징하듯이 새로운 노조의 등장은 근로자들을 위한 강력한 대변기구로 발전할 것이라는 희망이 있었지만, 일부의 예외적 경우를 제외하고는 이 희망은 거의 실현되지 않고 있다.

노조조직이 파편화되는 것은 노조의 잠재적 힘을 침식시키는 작용을 하여왔다. 아래에서 살펴보는 바와 같이, 많은 국가들에서는 과거의 공식적 노조가 개혁한 후 지배적인 노조조직으로 존속하고 있지만, 이 경우에도 내부조직과 이데올로기에 있어서의 파편화는 두드러진 특징으로 되어 왔다.[15] 이러한 파편화는 노조기금의 사용을 포함한 여러 문제들에 대한 통제권이 전국적 조직으로부터 지역노조로 분권화(decentralization)됨에 따라 더욱 촉진되었던 것으로 여겨진다(Standing, 1997, p. 141).

3.2.2 노동조합구조의 변화

체제이행 초기의 동구의 노동조합들은 네 가지 범주로 식별할 수 있다. 첫째는 반(反)공산주의와 시장옹호적 정치를 표방하는 새로운 노조들이다. 폴란드의 자유노조(Solidarity), 루마니아의 Fratia, 불가리아의 Podkrepa, 러시아의 Sotsprof, 헝가리의 Liga 등이 대표적으로 이 범주에 해당한다. 둘째는 새로운 리더십에 의하여 완전히 접수(takeover)된 과거의 공식적 노조들이다. 체코슬로바키아의 CSKOS(1993년 체코와 슬로바키아 연맹으로 분할됨)이 이에 해당한다. 셋째는 1980년대에 이미 변화의 필요성을 인식하였으며 체제의 붕괴 후 새로운 지도자를 선출하고 새로운 정강정책을 도입하고 노조의 구조와 기능을 재정립하는 등 개혁된 기존 노조들이다. 헝가리의 MSzOSz와 불

15) 노조간의 분열과 반목이 지배적인 추세인 가운데, 소수의 국가들에서는 기업수준에서 노사간 협력으로 나아가는 경향도 발견된다. 실업의 증가, 생활수준의 하락, 기업생존을 위한 몸부림 등이 계승노조와 새로운 노조간의 마지못한(teeth-gritting) 협력을 강제하는 것이다(MacShane, 1994, p. 343).

가리아의 독립노조연맹(CITUB) 등이 이 범주에 해당한다. 넷째는 기존 공산주의 노조를 단순 승계한 경우로서 폴란드의 OPZZ, 러시아의 독립노조연맹, 체코의 소규모 공산주의자 노조들이 여기에 해당한다(MacShane, 1994, pp. 342-343).

기존의 공식적 노조들이 변화되고 새로운 노조들이 대거 등장함에 따라 동구의 노동조합 구조도 변화하여 왔는데, 대체로 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다(Freeman, 1994, p. 8). 첫 번째 유형은 단일노조 구조를 유지하고 있는 경우로서, 동독에서와 같이 기존 노조원들이 서구노조에 흡수된 경우와 과거의 공식적 노조가 해체되고 새로운 지도자들에 의하여 접수된 체코슬로바키아가 이에 해당한다. 체코슬로바키아에서는 구체제하에서의 공식적 노조였던 혁명노조운동(Revolutionary Trade Union Movement)이 1990년 3월 해체된 후 새로이 형성된 독립노조들이 해체된 구 공식적 노조의 모든 자산을 계승한 체코슬로바키아 노조연맹(CSKOS: Czech and Slovak Confederation of Trade Unions)에 가입함으로써 단일노조 체제를 유지하고 있다. 두 번째 유형은 "이중노조구조"로서 폴란드, 불가리아, 알바니아, 슬로베니아에서와 같이 계승노조가 상당한 규모의 새로운 독립노조연맹들과 상호경쟁하는 경우들이다. 세 번째 유형은 "복수노조(multiple unionism)"로서 민주화의 진전과 함께 새로운 독립노조들이 출현하였을 뿐만 아니라 과거의 공식적 노조연맹으로부터의 결별이 이루어진 경우이다. 헝가리, 루마니아, 크로아티아가 이에 해당하며, 계승노조들이 파편화하고 있는 러시아도 이 범주에 해당한다고 볼 수 있다.[16]

3.2.3 계승노조의 지속성

동구 노동조합운동의 공통적 추세 중 또 다른 하나는 체제이행전의 공식적 노동조합을 개혁한 후 이를 이어 받은 "계승노조(successor unions)"가 강한 생존력을 보이며 영향력을 행사해 오고 있다는 점이다. 대다수의 경우 이들 계승노조들은 여전히 가장 규모와 영향력이 큰 지배적인 노조조직체로 존속해 오고 있다.

그러면 결사의 자유가 허용되고 새로운 독립노조가 출현하였음에도 불구하고 과거 공식적 노조를 계승한 노조가 지배적인 조직으로서 지속하고 있는 이유는 무엇인가?

16) 개별 학자들이 어떤 유형에 속하느냐 하는 것은 가변적일 수밖에 없다는 점을 지적한다. 정치·정치적 상황이 아직 불안정한 상태에서 새로운 노조의 부침이 매우 심하기 때문이다.

계승노조의 지속 문제는 체제이행기 노사관계의 진전에 중요한 영향을 미치고 노사관계의 정책적 시사점을 상당히 가지고 있기 때문에 그 요인들을 보다 자세히 분석할 필요가 있다. 이는 다음 세 가지 요인들이 복합적으로 작용하기 있기 때문인 것으로 분석된다(Freeman, 1994, pp. 8-10).

첫째, 기존 노조의 자원이 상대적으로 풍부하기 때문이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 계승노조들은 휴양시설, 빌딩, 신문사 등을 포함하여 공산주의 체제하에서 축적된 상당한 재산을 소유하고 있으며, 많은 경우 여전히 기업의 사회보장기금을 관리하고 있다. 체제이행 후 계승노조가 제공하는 혜택들이 많이 감소하였지만 경제적 어려움에 처한 근로자들에게는 여전히 중요하다. 따라서 많은 근로자들은 비록 계승노조에 대한 헌신(commitment)이 약하다 하더라도 이러한 혜택들을 이용할 기회를 상실하는 것을 우려하여 기존 노조에 남아 있는 것을 선택하였다(Jackman, 1994, p. 336).[17] 또한 계승노조들은 작업장내에서 경험이 많은 대리인들과 노조의 활동을 전달하고 조직할 전임 스태프들을 많이 보유하고 있다. 게다가 헝가리와 폴란드와 같은 여러 국가들에서는 계승노조들은 경영진과 일정한 유대를 유지하고 있으며 기존의 협력관계를 저해하기를 원하지 않는 이들 경영진들이 새로운 노조의 활동에 참여한 근로자들을 해고하는 방법 등으로 경쟁노조의 형성을 방해하기도 한다. 체제이행 전까지만 하더라도 경영진들도 노조의 구성원이었다는 사실을 고려하면 이는 충분히 이해될 수 있는 현상이다.

그런데 계승노조들이 모든 근로자들이 부담한 세금으로 취득한 재산을 계속 소유하는 것은 중요한 논란거리가 되어 있다. 실제로 구 노조재산의 재배분 문제는 계승노조와 새로운 노조와의 반목을 유발한 핵심쟁점 중의 하나이다(Hethy, 1994, p. 317).

계승노조들이 가진 이러한 자원상의 이점에도 불구하고 과거와 같이 국가의 인전대로서의 역할을 계속하였더라면, 근로자들의 신뢰를 얻을 수 없었을 것이며 붕괴되었을 가능성이 클 것이다. 그러나 체코슬로바키아와 동독을 제외하고는 공산주의 체제가 붕괴되기 전인 1980년대 이후 공식적 노조들은 공산당으로부터의 묵인 하에 국가로부터 거리를 두기 시작하였으며, 붕괴 후 재빨리 독립성을 선언하였다. 헝가리에서는 공식적 노조들은 체제붕괴 훨씬 전부터 작업장에서 근로자들을 보호하고 그들의 이익을 대변

17) 때로는 근로자들이 여러 가지 혜택을 제공하는 계승노조와 자신들이 정치적으로 선호하는 새로운 노조에 이중으로 가입하기도 한다(MacShane, 1994, p. 350).

하는 역할을 수행하여 왔다. 따라서 계승노조에 대한 지지가 일정한 정도로 유지될 수 있었던 것이다.

둘째, 새로운 독립노조들이 취약하여 그 성장을 제약하기 때문이다. 폴란드의 자유노조를 제외하고는 새로운 노조들은 금융적 자원이나 전문적 스태프들이 매우 적다. 그리고 대부분의 새로운 노조들은 의사, 과학자, 학자, 예술가 등의 지식인들에 의하여 창설되고 지배되고 있어 블루칼라 노동자들과 관계하는데 있어서 어려움을 겪고 있다.[18]

그러나 새로운 노조들이 직면하고 있는 가장 어려운 문제는 체제이행에 수반되는 대규모 경제 재구축이 진행되는 시기에 근로자들을 흡인할 수 있는 운동의제(agenda)와 메시지를 개발하는 것이다. 폴란드의 자유노조와 헝가리의 Liga를 포함한 신설 노조들의 대다수는 이행의 고통을 솔직하게 인정하는 시장지향적 개혁파 노조들인데, 이러한 개혁적 자세는 체제이행기의 고통을 경험하고 있는 근로자들을 흡인하는데 제약으로 작용할 수 있다. 실제로 많은 독립노조들은 경제개혁에 대하여 적극적으로 지지하여 그들이 대변하는 근로자들이 인식하는 이해관계와는 (적어도 단기적으로는) 상반되는 국가정책 결정에 관여하여 왔다(Jackman, 1994, p. 336). 신설노조에 대한 초기의 지지가 유지되지 못한 것은 이러한 요인에도 기인하고 있다.

셋째, 정부가 과거 공식적 노조의 정통성을 신속히 거부하지 않았기 때문이다. 자신들을 대변해 줄 적절한 새로운 독립노조가 없는 상태에서 많은 근로자들은 기존노조를 지지하게 되었으며 따라서 공식적 노조들은 과거에는 결여된 정당성을 획득하게 되었다.

동구의 새 정부들이 공식적 노조들을 해체하려고 시도하지 않은 것은 노사관계 개혁에 양면적 태도를 가졌기 때문이다. 그 이유는 다음 세 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 과거 공산주의 하에서 개입을 연상케하는 노조활동에 대한 국가개입을 회피하려고 하였다. 둘째, 새 정부의 우선적인 관심사는 거시경제 안정화와 사유화인 반면에, 노사관계에 관한 현안들은 노조간의 경쟁과 불안정의 혼란상태를 촉진시킬 수 있다는 우려로 인하여 가급적 회피하려고 하였다. 셋째, 정부의 안정화정책을 적극적으로 반대할 가능

18) 반공산주의 노조나 새로운 노조들은 화이트칼라 노동자와 기술자의 조직율이 더 높은 반면에 계승노조들은 거의 육체노동자들로 구성되어 있다. 이처럼 화이트칼라나 기술직 노동자들이 주로 새로운 노조를 지지하는 것은 과거 공산주의 임금정책 하에서 육체노동자들에 비하여 상대적으로 불이익을 받아왔기 때문이기도 하다(Thirkell et al., 1994, p. 86).

성이 있는 새로운 노조들보다는 과거 국가에 굴종적이었던 공식적 노조와 상대하는 것을 선호하는 관료들이 있다. 심지어 노조들이 고사해 버리길 원하는 관료들도 존재한다. 그러나 개혁에 대한 근로자들의 지지를 획득할 필요성과 노조가 이행과정에 공헌할 잠재력을 고려하면, 이러한 반노조전략은 근시안적이고 위험한 것일 수 있다(Freeman, 1994, p. 10).

3.3 고용주 조직의 형성

그러면 노사관계에 있어서 노동조합과 대립되는 축에 위치하는 고용주들은 어떻게 조직되어 있는가? 체제이행이 시작되면서 대부분의 동구 국가들에 있어서 고용주 또는 경영자들의 이익을 대변하기 위한 고용주 조직들도 출현하고 있다. 국제고용주조직(International Organization of Employers)과 국제노동기구(ILO)와 같은 외부기관에서 1980년대 말 이후 고용주 단체들의 설립을 촉진하기 위하여 재정적 지원을 제공하기도 하였다.

대부분의 지역에서 고용주 조직들은 자본의 이익을 대변하는 전통의 부재로 말미암아 아직 취약한 상태이다. 많은 국가에서 고용주 조직들이 우후죽순 격으로 생겨났기 때문에, 어느 한 조직이 대다수의 고용주를 대변하지 못하고 있다. 1990년대 중반 현재 전국적 노동조합연맹보다 더 많은 수의 전국적 고용주 조직이 활동하고 있다고 한다. 고용주 조직의 기능적 분화가 이러한 혼란 상태를 가져왔다. 일부 조직들은 전통적인 상공회의소이며, 일부는 국영기업과 준(準)민영화 기업의 이익을 대변하며, 일부 조직은 새로이 출현하는 민간기업과 소기업의 이익을 대변하고 있다. 중복되는 경우도 많지만 그들이 공통의 이익을 대변하리라는 보장은 없다. 따라서 노동조합과 마찬가지로 고용주 조직들도 파편화되어 고용주들을 효율적으로 대변하기에는 취약하다. ILO는 1993년 "동구의 노·사·정 3자구조에서 고용주 측이 가장 취약하다 . . . 그리고 고용주 조직이 기초하고 있는 원리들도 아직 명확치 못하다"라고 지적한다.[19]

고용주 조직들은 대부분 국영기업의 경영자들로 구성되어 있으며, 새로운 민간기업 고용주들의 그러한 단체에 대한 관심이 매우 저조하다. 대부분의 민간 고용주들은 임금

19) MacShane(1994, p. 352)에서 재인용.

및 근로조건을 자율적으로 결정할 수 있기 때문에, 고용주단체가 제공하는 단체교섭상의 지원이 필요하지 않기 때문이다(Flanagan, 1998, p. 345).

고용주 조직의 취약성은 고용주들의 취약성을 의미하는 것은 아니다. 실제로 1990년대에 많은 국가에서 고용주 조직의 상대적·절대적 힘은 상당히 증가해 왔다. 그러나 고용주 조직이 고용주들의 공통된 이익을 대변하기에는 파편화되어 있고 취약하기 때문에, 많은 경우 고용주들은 인줄이 닿는 고위 정치가들에 대한 직접 로비나 심지어 뇌물공여를 통하여 자신들의 목적을 달성해 왔다. 이러한 행태는 장기적으로 볼 때 고용주 조직의 정당성과 효율성을 훼손시키는 것은 분명하다(Standing, 1997, pp. 145-148).

고용주 조직들이 향후 어떻게 전개될 지 판단하기에는 아직 이르다. 동구에서 민영화가 계속 진행되고 새로운 민간기업들이 증가하면서 민간 고용주들의 수가 많아지면서 고용주 조직들의 제도적 공고성이 증가할 것이다. 반면에 (뒤에서 살펴보는 바와 같이) 단체교섭구조의 분권화가 진행되면서 개별 고용주의 상대적 협상력이 증가함에 따라 집단적 행동의 필요성이 감소할 수도 있기 때문이다.

3.4 정부의 임금통제정책

3.4.1 임금통제의 필요성

중앙집권적 명령경제 하에서 근로자들의 임금은 중앙의 계획당국에 의하여 결정된 임금요율 체제(wage scale system)에 따라 엄격히 통제된 체제를 유지하였다. 이러한 경직적 임금요율 체제는 구소련과 동구의 일부 국가에서는 1980년대 말까지 실시되었지만, 시장사회주의로의 개혁을 추구한 국가들(특히 헝가리와 폴란드)에서는 임금이 기업차원에서 결정되도록 이미 상당 부분 분권화된 바 있다.

체제이행이 시작되면서 과거의 경직적인 중앙통제적 임금요율 체제는 모두 폐지되고 대부분의 국가에서 임금은 단체교섭을 통하여 이루어지게 되었다. 그러나 임금결정이 완전히 자유화된 것은 아니다.

첫째, 대부분의 체제이행국가들이 실시한 거시경제 안정화정책(stabilization policy)의 중심적 목표가 인플레이션의 가속화를 방지하는데 두어짐에 따라 임금-물가 연쇄작용(wage-price spiral)을 억제하기 위한 임금결정에 대한 통제가 필요하게 되었기 때문이다.

따라서 임금통제는 체제이행 초기의 거시경제 안정화정책에 있어서 필수 불가결한 위치를 차지하게 되었다. 둘째, 인플레이션이 진행되는 상황에서 임금통제로 실질임금의 하락을 유도하여 기업의 경쟁력을 개선시키고 그 결과 고용을 유지하고자 하는 목적을 가지고 있었다. 셋째, 국영기업으로부터의 이윤세 수입이 국가 재정수입의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 상황에서 과도한 임금인상은 재정수입의 감소로 이어지게 된다. 넷째, 기업이윤의 감소는 구조전환에 필수적인 대체투자와 신규투자를 위한 재원을 고갈시키며, 심할 경우 기업의 자본이 줄어드는 자본감소(decapitalization)를 초래할 위험성이 있다. 정부 재정수입의 감소는 체제전환 과정에서 막대한 재정수입을 필요로 하는 정부의 활동을 저해하며, 국영기업의 자본감소는 신속한 민영화에 심각한 장애요인이 될 것이다.

물론 임금통제를 위한 소득정책(income policy)은 시장경제 하에서도 빈번히 사용되어 왔다. 라틴아메리카를 비롯한 여러 개발도상국들에서의 소위 비정통적(heterodox) 안정화정책에서 경제주체들의 인플레이션 기대심리(inflationary expectation)를 하향조정하기 위하여 소득정책이 빈번히 채택되었다.[20] 그러나 시장경제 하에서 소득정책은 일반적으로 성공적이지 못하였다. 이처럼 실효성이 보장되어 있지 않고 경직적인 상대적 임금구조의 조정을 지연시키는 등의 부작용을 내포하고 있음에도 불구하고 동구국가의 체제이행과정에서 소득정책이 보편적으로 채택된 이유는 긴박성의 측면에서 이해될 수 있다.

동구 국가에서는 국영기업의 법적 소유자인 국가에 의한 기업지배(corporate governance)의 취약성으로 인하여 소득정책의 필요성은 더욱 더 긴박하다(Coricelli & Lane, 1993, pp. 196-198). 국영기업의 민영화가 느리게 진전되는 상황에서 대부분의 경우 고용주 측은 국영기업의 경영자로 이루어져 있다. 체제이행 초기단계에서 기업경영자는 여전히 근로자의 고용유지를 자신들의 책임으로 여기고 있었으며, 일부 국가에서는 기업경영자의 임명이 근로자평의회에 의하여 이루어지고 있었기 때문에 근로자들의 이해관계를 반영하지 않을 수 없었다. 게다가 경영자가 기업이 손해를 보더라도 파산하지 않고 보조금이나 신용공여로 그 손실이 보전될 것으로 믿고 있는 상태, 즉, 기업들

20) 졸고 심재용(1995)은 여러 개발도상국에서 시행된 소득정책의 효과와 그것이 체제이행국에 가지는 시사점을 논하고 있다.

이 연성예산제약(soft budget constraint)에 처해있는 상태가 지속되었다.

특히 이러한 문제는 국영기업의 민영화가 임박할 때 더욱 악화된다. 기업경영에 참여하고 있는 근로자와 경영자는 임금인상 억제의 혜택이 미래의 소유자와 국가에 귀속될 것이기 때문에 임금인상 요구를 억제할 유인이 거의 없다(Coricelli & Lane, 1993, p. 196). 이처럼 국영기업 경영자들로 하여금 민간기업의 소유자처럼 행동하게끔 유도할 수 있는 적절한 규율장치가 미비된 상태에서 국영기업 경영자들은 이윤을 극대화하기보다는 근로자들의 임금인상 요구에 순응하기 쉽다. 대부분의 근로자가 국영기업에 고용되어 있고 그 경영자들은 일방적으로 임금억제를 부과하기를 꺼렸기 때문에 임금통제정책이 새로이 도입되었거나 계속 유지되었던 것이다.

3.4.2 임금통제정책의 내용

그러면 임금통제정책의 구체적 내용(설계와 집행수단)을 다음 네 가지 요소로 나누어 살펴보기로 한다. <표 2>는 불가리아, 체코슬로바키아, 헝가리, 폴란드에서 채택된 임금통제정책의 세부적 내용을 정리하고 있다.

<표 2> 동구 각국의 임금통제정책

국 가	대상임금	기간	초과임금세율	결정주체	민간기업
불가리아	임금총액	반년	최소 60 if >1% 최대 400 if >5%	합의주의	제외
체코슬로바키아	임금총액	분기	200 if >3% 750 if >5%	합의주의	제외
헝가리	임금총액	1년	50%	합의주의	제외
폴란드	임금총액 (1990년) 평균임금 (1991년)	1개월	100 if <3% 200 if >3% 500 if >5%	정부단독	제외

자료: Coricelli & Lane(1993, p. 200); Freeman(1994, pp. 13-14)

첫째, 가장 중요한 사항은 임금인상율의 기준(wage norm), 즉 임금인상의 허용폭을 결정하는 것이다. 먼저 통제의 대상을 각 근로자의 임금인상율로 정할 것인지, 기업의 임금총액(wage bill)으로 할 것인지, 아니면 근로자 일인당 평균임금으로 정할 것인지를 결정해야 한다. 그리고 인플레이션을 임금인상 허용폭의 조정에 얼마만큼 반영할 것인지 그리고 기업 경영성과를 반영하는 지표들(생산량, 부가가치, 이윤 등) 중에서 무엇을, 얼마만큼 반영할 것이지를 결정해야 한다. 구체적 사항들은 국가에 따라 다르지만, 일반적으로 임금총액이 통제대상으로 되었으며, 이미 발생한 인플레이션 중에서 일정 부분만 반영되었으며, 기업 이윤을 반영하여 조정될 수 있도록 정해졌다.

통제의 대상으로 임금총액이 가장 널리 채택된 이유는 행정적 편리함이다. 즉 기업의 이윤세를 계산하는데 있어서 총임금비용이 반드시 보고되므로 조세당국을 통하여 비교적 손쉽게 관리할 수 있기 때문이다. 그러나 임금총액은 기업의 총고용과 반비례 관계에 있기 때문에 일인당 임금을 올리고자 하는 기업은 근로자를 해고할 유인을 가질 수 있다. 반면에 기업경영자들은 현직 근로자들의 고용에도 책임을 느끼고 있기 때문에 임금총액 기준이 해고에 미치는 영향은 분명하지 않다. 그러나 최소한 신규채용을 꺼려할 것은 분명하기 때문에 고용이 정체될 가능성이 매우 높다. 이것은 임금통제정책를 채택한 동구 국가들의 실제 경험과 부합한다(Coricelli & Lane, 1993, p. 201). 이러한 부작용을 완화시키기 위하여 폴란드는 1991년 통제대상을 임금총액에서 평균임금으로 변경하였지만, 대부분의 국가에서는 임금총액 기준이 지속되었다.

다른 중요한 문제는 임금인상율 기준을 어느 정도 인플레이션에 연동시키느냐를 결정하는 것이다. 물가연동율(indexation)은 국가에 따라 매우 다르게 책정되었다. 물가연동을 전혀 채택하지 않은(0%) 국가에서 완전한(100%) 연동을 실시한 국가에 이르기까지 다양하지만, 대부분의 국가는 부분적인 연동제를 채택하였다. 물가연동율이 낮을수록 임금-물가 연쇄상승을 억제하는 데에는 효과적이지만, 높은 인플레이션이 진행되는 상황에서 예상된 수준 이상의 극심한 실질임금의 하락을 초래하여 근로자들의 강한 반발을 유발하기 쉽다. 실제로 불가리아는 초기에 물가연동율이 0%였으나 근로자들의 극심한 반발로 1992년 여름부터는 100%의 물가연동으로 후퇴하고 말았다.

둘째, 임금통제정책이 적용되는 대상기업을 소유권이나 기업규모에 따라 구분하는 것이다. 다시 말하면 대상기업을 국영기업에 국한할지 민간기업에도 확대할지를 결정

하고 소규모 기업도 포함시킨 것인지를 결정하여야 한다. 대부분의 동구국가에서 국영기업들만이 통제 대상으로 정해졌다. 주인 없는 국영기업의 경영자에 비하여 민간기업에서 의사결정과정을 지배하는 소유주는 강력한 이윤동기로 인하여 근로자의 임금인상 요구에 훨씬 효과적으로 대처할 것이며, 또한 시장지배력이 거의 없는 대부분의 민간기업은 임금인상을 가격인상으로 전가할 능력이 없을 것으로 기대되었기 때문이다. 헝가리와 체코슬로바키아와 같은 일부 국가에서는 소규모의 국영기업도 통제대상에서 제외되었다. 소규모의 국영기업은 시장지배력이 약하기 때문에 임금인상을 가격인상으로 전가할 능력이 취약하며, 소규모 국영기업을 포함할 경우 지나친 행정적 부담으로 실효성이 적을 것이라는 점들이 고려되었기 때문이다.

기업에 따라 적용대상을 차별화하는 것은 형평성의 문제를 제기할 수 있다. 그러나 경제학자들은 소유권에 관계없이 소규모기업을 통제대상에서 제외하는 것과 중소규모 이상의 국영기업을 통제대상으로 정하는 것에 대해서는 거의 이견(異見)이 없는 듯하다. 그러나 대규모 민간기업을 적용대상에서 제외하는 것이 적절한 것인지에 대해서는 연구자들간에 약간의 입장 차이가 발견된다. Coricelli & Lane(1993, p. 205)에 따르면, 민간기업은 더 높은 임금을 지불함으로써 생산성을 제고할 수 있으며, 생산성이 더 높은 민간기업이 자유롭게 더 높은 임금을 제공하여 근로자들을 국영기업으로부터 민간기업으로 끌어들이는 것은 체제이행을 촉진하기 때문에 모든 민간기업을 통제대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 반면 Jackman(1994, p. 338)은 대규모 민간기업 중 일부분은 국가가 상당한 지분을 여전히 보유하고 나머지 지분 중 많은 부분은 경영자와 근로자에게 배분된 사실상 민관 합자기업(joint-stock company)인데, 이 기업을 제외하는 것은 문제점을 안고 있다고 지적한다. 먼저 이러한 상황에서 임금통제 정책은 외부투자자를 어느 정도 보호할 수 있다. 그리고 이러한 민간기업의 근로자가 실제적으로 비슷한 국영기업의 근로자들보다 더 높은 임금을 받게 된다면, 국영기업의 근로자들의 반감을 야기시켜 국영기업에 대하여 임금통제를 부과하는 것을 어렵게 할 것이다.

셋째, 임금통제정책을 집행하는 수단, 즉 허용 기준을 초과하여 임금을 인상할 경우 어떻게 처벌한지를 결정하는 것이다. 대부분의 동구국가들은 정해진 기준이상으로 임금을 인상한 기업에 대하여 초과분에 대한 벌칙성 세금을 부과하는 초과임금세(excess wage tax)를 부과하였다. <표 2>에서 볼 수 있듯이, 초과임금세율의 크기는 헝가리의

50% 단일세율에서 체코슬로바키아의 750% 최고세율에 이르기까지 국가에 따라 현격한 차이가 존재한다.

초과임금세율에 못지 않게 중요한 것은 징세의 문제이다. 많은 국영기업들이 이미 지불불능의 상태에 빠진 상황에서 추가적인 조세부담이 임금인상을 억제하는 효과적인 통제수단이 되기 어렵다. 예를 들면, 불가리아의 경우 1992년 초과임금세를 납부해야할 기업들 중 실제로 납부한 기업은 단지 27%에 불과하였다(Jackman, 1994, pp. 338-339). 폴란드의 경우 1991년 많은 기업들은 세금을 납부할 수 없는 상태에 빠지면서 초과임금세라는 벌칙은 의미를 잃게 되었다(Coricelli & Lane, p. 207). 반면에 초과임금세가 이윤세율(32%)과 같은 낮은 비율로 책정된 러시아에서는 초과임금세의 납부실적이 1993년 GDP의 2.2%에 이를 정도로 매우 높은 것으로 나타났다.

넷째, 임금통제정책을 입안하는 주체가 누구인가의 문제이다. 헝가리, 체코슬로바키아, 불가리아와 같이 노·사·정 3자 합의주의(tripartism) 기구가 존재한 국가에서는 이 기구가 임금기준과 초과임금세율 등의 정책입안에 책임을 지게되었다. 반면에 폴란드와 같이 공식적 합의주의 기구가 존재하지 않은 경우에는 정부가 단독으로 임금통제를 부과하였다.

그러나 이 과정은 순탄하게 전개되지 못하였다. 합의주의 기구가 존재한 경우에도 빈번히 합의를 도출하기가 불가능하였거나, 설령 합의에 도달하였다 하더라도 핵심이 빠진 조건하에서만 이루어지곤 하였다. 심지어 분권화된 임금결정의 경험이 가장 긴 헝가리에서도 소득정책에 대하여 합의를 도출하려는 시도가 1993년에는 아예 포기되기까지 하였다. 정부가 단독으로 결정한 폴란드에서 소득정책은 자유노조를 포함하여 상당한 정치적 저항에 부딪쳤으며, 1994년에는 폐기되었다.

3.4.3 임금통제정책의 효과

그러면 동구의 임금통제정책은 소기의 성과를 달성하는데 얼마나 성공적이었나? 임금인상을 결정하는 데에는 임금통제정책 외에도 매우 다양한 요인들이 작용하기 때문에 통제정책이 없었을 경우와 비교하여야 한다. 그러나 이러한 반사실적 상황(counterfactual)을 구성하는 것은 현실적으로 거의 불가능하기 때문에 성공여부를 엄밀

하게 판단하는 것은 한계가 있다. 그리고 실제 임금상승율과 임금기준율을 비교하여 성공여부를 판단하는 것은 임금상승 기준율이 얼마나 현실적으로 책정되었느냐에 달려 있기 때문에 반드시 타당한 것이 아니다. 임금상승 기준율이 너무 높게 책정되면 실제 임금상승률이 상한폭에 미치기는 어렵지만, 이 경우 임금억제정책은 비효과적이거나 임금인상율이 상한폭까지 근접하도록 자극하는 역효과를 가진다. 반면에 너무 낮게 책정되면 실제 임금상승율은 이 기준을 쉽게 초과할 것이며, 심지어 이 기준율 이상으로 임금인상을 자극하기도 한다.

동구 국가들의 실제 경험을 살펴보면 대개의 경우 임금통제정책이 실시된 초기의 짧은 기간에는 임금상승을 완화하는데 성공적이었다. 헝가리를 제외하고 거의 모든 국가에서 실제 임금상승률은 기준율보다 훨씬 낮았으며, 그 결과 실질임금이 급격히 감소하였다.[21] 그러나 실질임금이 격감하기 시작하자 곧바로 임금상승 압력이 현실화되면서 평균 임금증가율은 기준율 이상으로 증가하게 되었다. 초과임금세를 납부할 능력이 있는 기업들은 기꺼이 납부하고자 하였으며, 능력이 없는 기업들에게는 초과임금세의 납부가 실제적으로 유효한 구속력을 행사하지 못하였다.

과연 임금통제정책이 그것이 없었을 경우와 비교하여 효과적이었는지를 판단하는 것은 어렵지만, 적어도 임금인상의 완화를 지속적으로 유지하는 것은 매우 어렵다는 것은 분명하다. 앞에서도 언급한 바와 같이 중요한 원인으로 두 가지가 지적된다. 첫째, 국영기업의 민영화가 예상되는 상황에서 기업경영에 참여하고 있는 근로자와 경영자는 임금인상 억제의 혜택이 미래의 소유자와 국가에 귀속될 것이기 때문에 기업가치가 감소할지라도 임금인상 요구를 억제할 유인이 거의 없다. 둘째, 과거 기업들이 처한 연성예산제약이 지속되어 기업들에 대한 금융적 규율이 취약하다는 점이다. 기업들이 초과소득세를 납부하지 않아도 되거나 신용도에 관계없이 자금을 빌릴 수 있다면, 초과소득세는 임금을 효과적으로 억제할 수 없다. 이러한 문제는 파산할 가능성이 높은 부실한 기업일수록 더욱 심각하다. 기업부채가 증가하더라도 갚을 필요가 없기 때문이다(Coricelli & Lane, 1993, p. 207). 이처럼 임금통제정책이 비교적 잘 작동될 수 있는 여건이 전혀 갖추어져 있지 않는 상태에서 도입된 것은 역설적이며, 논리적으로 선후가 바뀐 것으로

21) 초기의 임금인상 압력 완화가 임금통제정책이 실시되었기 때문인지는 분명치 않다. 주로 긴축적 거시경제정책과 급격한 실업증가에 기인하였을 가능성도 있다.

볼 수 있지만(Flanagan, 1994, p. 189), 그만큼 다른 대안이 없는 사태의 심각성을 반영한다고 하겠다.

동구의 임금통제정책이 얼마나 성공적이었는지는 분명치 않다. 비록 성공하였다 하더라도 그 효용성이 오래 지속될 수는 없으며, 그 과정에서 피해를 보는 계층의 정치적 저항으로 오래 유지하기도 어렵다. 임금통제정책이 보다 근본적인 장기적 정책과제들을 - 특히 예산제약의 경성화를 가져오는 제도적 개혁을 - 단기적으로 대체하는 방법으로 오용되었다는 비판을 받기도 한다(Flanagan, 1994, p. 190). 이러한 이유들로 인하여 동구에서 임금통제정책은 대부분 폐지되었거나 축소되었다.

동구의 경험에 비추어 볼 때 임금통제정책의 효과를 제고하기 위해서는 효과적인 당근과 보다 강력한 채찍이 동시에 필요함을 시사한다. 향후 민영화 과정에서 근로자와 경영자에게 일정한 지분을 제공하여 현재의 임금억제에 대한 유인을 제공하는 것과 보다 강력한 집행수단이 추가되는 것이 필요하다. 그리고 무엇보다도 임금통제로 인한 실질임금의 삭감이 단지 일시적이고 조만간 과거의 소득을 회복할 것이라고 기대를 제고시키는 것이 중요하다. 그럴 경우에만 근로자들은 일시적인 임금삭감을 용인할 것이다. 이런 측면에서 임금정책을 포함하여 노동정책의 수립과 집행에 노·사·정간의 사회적 합의를 도출하는 것은 근로자들의 협력을 끌어내는데 도움이 될 수 있다.

3.5 노·사·정 삼자 합의주의의 진전

3.5.1 각국 경험의 개관

동구 노사관계 변화에 있어서 두드러진 특징 중의 하나는 소위 노·사·정 3자 합의주의(tripartism)의 진전이다. 많은 동구 국가들에서 임금통제정책의 수립, 최저임금 결정, 고용정책의 수립, 노사분규 및 관련된 노동현안들을 협의하고 그에 대한 합의를 도출하기 위하여 노동조합 연맹 대표, 고용주 조직 대표, 정부관료들로 구성되는 삼자주의 합의기구가 등장하였다.

가장 먼저 형성된 헝가리의 국가이해조정위원회(National Council for the Reconciliation of Interests: NCRI, 1988년 구성)를 필두로, 체코슬로바키아의 경제사회협약위원회(Council of Economic and Social Agreement, 1990년), 불가리아의 국가이해조정위원회

(National Commission for Co-ordination of Interests:NCCI, 1990년), 슬로바키아의 상호경제협약위원회(Council of Mutual Economic Agreement, 1991년), 러시아의 노·사·정 일반협약(General Agreement between All-Russia Association of Trade Unions, All-Russia Association of Employers and the Government of Russia) 등이 그것들이다. 이처럼 포괄적인 현안들을 다루는 전국적 조직 외에도, 헝가리의 국가훈련위원회(National Training Council)와 같이, 제한된 현안을 다루는 합의기구들은 훨씬 더 많이 존재한다. 헝가리의 경우에서 보듯이 이러한 3자 합의주의가 전적으로 새로운 것은 아니다. 공산주의 체제 말기에 일부 국가에서는 공식적 노조가 정부와 국영기업의 경영자와 정기적으로 만나 노동현안들을 논의한 바 있기 때문이다.

동구에서 이처럼 노·사·정 합의주의가 광범위하게 진전된 것은 여러 가지 요인들로 설명된다.

첫째, 국가 수준에서의 노·사·정간의 대화와 협력은 1960년대와 1970년대 서구에서 사회적 긴장을 감소시켰으며, 스페인의 프랑코 정권 붕괴 후 정치적·경제적 변혁기에 고통을 완화시켰다는 인식이다. 이러한 경험들이 체제이행 과정의 동구 국가에도 도움이 될 수 있다는 인식을 가졌다.

둘째, 과거 공산주의 하에서의 (비록 강요된 것이지만) 노·사 양자간 협력의 전통이 있었기 때문에 비교적 용이하게 도입될 수 있었다. 따라서 3자 합의주의의 형성은 과거의 전통으로부터 자연스럽게 진화된 것으로 볼 수 있다.

셋째, 국제노동기구(ILO), 세계은행, 유럽연합(EC), 국제통화기금(IMF) 등과 같은 국제경제기구들이 합의주의 기구들을 설치하도록 압력을 가하거나 재정적으로 지원하였다. 이들 국제기구들은 이행기 안정화정책에 소득정책이 반드시 포함되어야 할 것으로 믿었으며, 이러한 소득정책을 관리할 제도적 기반을 구축하도록 압력을 가했다(Flanagan, 1998, p. 346).

넷째, 국가 수준의 합의기구에의 참여가 노·사·정 모두에게 부족한 정당성을 제고할 수 있는 수단으로 인식되었다. 즉 새로이 출현한 노동조합과 고용주 단체 모두 확고한 지지기반이 결여된 불안정한 상태에서 국가적 합의주의 기구에의 참여는 지지기반을 넓히고 조직을 공고히 할 수 있는 잠재력을 가진 것으로 인식되었다(Hethy, 1994, pp. 315-319).

다섯째, 노·사·정 합의에 의한 정책결정은 체제이행기의 개혁정책에 대한 근로자들의 지지 또는 최소한 관용을 획득할 수 있는 효과적인 수단으로 인식되었다. 불가리아에서 초기 정부를 붕괴시킬 정도로 사회적 혼란이 심각한 상황에서 서둘러 합의주의 기구가 도입된 것과, 사회적 갈등이 비교적 낮았던 체코슬로바키아에서도 1990년 가을의 사회적 긴장 고조가 합의주의 기구의 설치를 가속화시킨 것에서도 나타나듯이, 대규모의 사회적 갈등을 해결하려는 정치적 노력이 국가적 차원의 합의주의를 촉진시킨 중요한 요인이었다.

동구에서의 노·사·정 3자 합의주의 기구들의 형성과정과 기능 및 법적 지위를 보다 자세히 살펴보기 위하여 헝가리, 체코슬로바키아, 불가리아, 그리고 폴란드의 구체적 사례들을 들어보기로 한다(Hethy, 1994, pp. 319-321).

먼저 헝가리에서 합의주의는 1988년 전국적 임금협상의 형태로 시작하여 점진적으로 진화하여 왔다. 체제이행 시작후인 1990년에는 합의주의 기구인 국가이해조정위원회(NCRI)의 활동영역이 공공정책 입안에 있어서의 협의적(consultative) 역할을 포함하도록 확대되었으며, 참여대상도 7개의 노동조합 연맹과 9개의 고용주 단체 모두를 포함하도록 확장되었다. 그 후 정부는 노동조합과 사용자 측에게 자율적으로 참여범위를 정하도록 허용하였다. 1993년 소규모 노조연맹인 Solidarity가 극단적인 입장으로 인하여 노측 대표에서 축출된 것을 제외하고는 노·사의 참여범위는 거의 변화가 없이 유지되어 왔다. NCRI는 1990년까지는 본회의(plenary sessions)에 국한되었지만, 그 후 전문위원회들이 추가되었으며 지역별 기구도 생겨났다. 전문위원회구조는 임금 및 노동, 보건 및 안전, 경제현안, 민영화, 사회문제, 노동시장, 분쟁해결, 훈련(앞에서 언급한 국가훈련위원회를 통하여), 그리고 사회보장과 같은 영역들을 포함한다. 1990년에는 중앙 및 지방정부, 공공부문 노조와 고용주가 참여하는 합의기구인 공공부문이해조정위원회(Council for the Reconciliation of Interests in Public Services:CRIPS)가 별도로 설립되었다. 헝가리의 합의주의는 1990년 택시운전사의 파업을 해결하였으며, 1991년에는 정부가 원하지 않음에도 불구하고 초과임금세의 폐지를 관철하기도 하였다.

NCRI는 정부정책에 대한 정보권과 협의권을 가지고 있다. 예를 들면, 1990과 1991년에는 기업내 근로자평의회의 재선거, 경제프로그램, World Expo에 대한 정부계획과 같은 현안들을 논의하였다. NCRI는 입법초안에 대한 합의에 도달할 권리를 가지고 있다.

1991년 NCRI는 차년도 예산안의 사회적 측면, 차년도 임금규제, 에너지 가격인상에 대한 보상안 등에 대하여 합의를 도출하였다. 그리고 NCRI는 임금협상과 같은 문제에 있어서 노사정에 대하여 권고하고 최저임금에 대하여 결정을 내릴 수 있는 권한도 가진다. 헝가리의 NCRI는 1991년의 고용법과 1992년의 노동법에 의하여 공식적으로 법률적 지위를 부여받기에 이르렀다(Thirkell et al., 1994, p. 88).

체코슬로바키아에서 연방 차원의 합의주의 기구인 경제사회협약위원회는 네 가지의 주요 기능을 가지고 있었다. 첫째, 고용과 임금(주로 임금통제정책 및 최저임금)에 관한 주요현안들에 대한 합의를 도출하고, 둘째, 노동 및 사회보장에 대한 입법안들을 조정하고, 셋째, 고용, 임금, 그리고 사회경제정책 분야에서 정부정책들을 논의하고, 넷째, 단체교섭과 단체협약의 집행과 관련된 대규모 분규에 개입하는 기능들을 가졌다. 체크와 슬로바키아에서도 유사한 위원회가 설치되었으며, 북부 Moravia와 같은 위기지역에서는 별도의 지역위원회가 설치되었다.

체크공화국과 슬로바키아공화국으로 분할된 후에는 연방 차원의 위원회는 해체되었지만, 공화국 차원의 위원회는 계속 유지되어 왔다. 슬로바키아에서는 상호경제협약위원회(Council of Mutual Economic Agreement)라는 이름으로 계속 활동하고 있다. 반면에 체크에서는 Klaus 정부의 등장이래 노-정간의 긴장이 증가함에 따라 합의주의가 쇠퇴하여 왔다. 노조의 역할을 사회적 동반자에서 압력집단으로 전락시키려는 Klaus 정부 하에서 노조는 중요한 정부정책에 거의 영향력을 행사하지 못하였다. 1994년에는 정부가 전년도의 합의사항을 준수하지 않았기 때문에 일반협약에 서명하는 것을 거부하기에 이르렀다(Pollert, 1997, pp. 210-211). Klaus 정부도 이러한 합의주의 기구를 해체시키려고 의도하였기 때문에 1995년과 1996년에도 일반협약이 체결되지 못하였으며, 최근에는 위원회의 의제도 구체적이지 못하였다.

불가리아에서 합의주의의 영역은 헝가리와 체코슬로바키아에 비하여 더 넓게 경제전략의 형성으로까지 확대되었다. 불가리아의 합의주의 기구인 국가이해조정위원회(NCCI)는 1990년, 계승노조인 불가리아독립노조연맹(Confederation of Independent Trade Unions of Bulgaria: CITUB), 전국경영자조합(National Union of Economic Managers: NUEM), 그리고 정부에 의하여 설립되었다. 그 후 새로운 노조연맹인 Podkrepa 노동연맹이 추가로 참여하였다. NCCI는 Lukanov 정부를 붕괴시킨 1990년 10월 총파업이 이루

어진 직후에 체결된 노·사·정 3자간의 사회평화협약(Agreement on Social Peace)의 연장선상에서 도입된 것으로 사회혼란을 최소화하기 위하여 급히 구성된 것이다.

NCCI 아래 일곱 개의 산하위원회들이 설치되어 신용정책과 금융, 고용, 해고와 재훈련, 임금결정과 최저임금, 노사분규, 민영화, 사회보험, 노동 및 사회입법 등의 광범위한 문제들을 다루게 되었으며, 지역별 및 부문별 합의주의 기구들도 아울러 설치되었다. 주요 결정은 대부분 전원합의(consensus)에 의하여 이루어진다. 따라서 정부가 이 합의주의 위원회로부터 전원합의를 확보하지 못하면 주요한 정책변화를 도입하기 어려울 정도로 이 위원회는 상당한 영향력을 행사하였다(Jones, 1992, p. 462). 헝가리와 마찬가지로 이 합의주의기구의 역할이 법률상 명시적으로 인정받기에 이르렀다. 불가리아 고용법은 NCCI의 산하위원회인 국가고용위원회(National Employment Council)를 고용과 노사관계 문제에 있어서 노동조합과 고용주 단체의 관심사들을 조정하고 정책을 결정하는 합의주의 기구로 명시화하고 있다(Standing, 1997, p. 149). 그리고 법적으로 NCCI의 모든 결정들은 하위 수준에서 강제성을 갖게 되었다(Slomp et al., 1996, p. 347).

끝으로 폴란드에서 합의주의 기구 설치는 이행초기부터 논의는 계속되었지만 양대 노조연맹인 폴란드노조동맹(Polish Trade Union Alliance: OPZZ)과 자유노조간의 반목으로 비교적 늦게 시도되었다. 그간 양대 노조연맹들은 주로 정부와의 양자간 비공식적인 개별적 논의나 의회를 통하여 자신들의 이해를 관철시키고자 노력해 왔다. 그러나 1992년 파업이 증가하는 상황에서 정부주도로 폴란드고용주연맹과 양대 노조연맹이 모두 참여시켜 국영기업협정(State Enterprise Pact)을 체결하기에 이르렀다. 이 협정에 의하여 합의주의 기구인 국가협상위원회(National Negotiating Commission)가 도입되도록 합의되었지만, 노조간의 반목으로 지지부진한 상태를 면치 못하고 있다.

동구에서의 노·사·정 3자 합의주의는, 4개국의 경험에서 볼 수 있듯이, 그 기능과 역할 그리고 법적 지위에 있어서 국가간 다양한 편차를 드러내고 있다. 헝가리와 불가리아와 같은 국가들은 합의주의 기구가 다루는 현안들의 범위가 넓으며 일정한 정도의 의사결정권을 가지며 또한 비교적 확고한 법적 지위를 부여받고 있다. 반면에 체코슬로바키아는 의사결정권이 거의 국가에 귀속되어 합의주의 기구가 형식적인 존재에 그치고 있으며, 폴란드는 합의주의가 제대로 뿌리를 내리지 못하고 표류하고 있다. 이러한 국가간 차이는 주로 3자간의, 특히 정부와 노동조합간의, 세력균형과 당시의 경제적, 정

치적, 사회적 환경에서의 차이에 기인한다고 지적된다(Thirkell et al., 1994, p. 87).

3.5.2 노 · 사 · 정 3자 합의주의의 평가

그러면 합의주의가 효율적으로 작동하기 위해서 어떠한 조건들이 구비되어야 하는가? Hethy(1994, p. 329)에 따르면 이는 네 가지 상호연관된 전제조건에 달려 있다고 지적한다.

첫째, 새로이 형성되는 정치구조와 경제체제의 제약 안에서 경제·사회정책의 영역에서 합의주의를 위한 충분한 "공간"이 확보되어야 한다. 둘째, 노·사·정 3자가 모두 합의를 이루어내고 그 합의를 실행에 옮길 수 있는 능력을 보유해야 한다. 다시 말하면, 합의주의가 성공하려면 개별 노조와 고용주를 대신하여 자신 있게 결정을 내릴 수 있는 노조조직과 고용주 조직이 필요하다. 따라서 노·사 양측의 중앙조직은 대다수의 구성원의 희망을 반영하는 대표성을 지녀야 하며 강력하고 어느 정도 중앙집권적인 연맹이나 결사체의 구조를 가져야 한다(Jackman & Rutkowski, 1994, p. 156). 셋째, 3 주체가 모두 협력의 철학을 공유하여야 하며 합의의 가능성에 대하여 실용적 접근을 취해야 한다. 그리고 그들은 정치적 목적과 새로운 경제체제에 관한 이념적 가치를 일정한 정도 공유해야 한다. 넷째, 3 주체간의 협상을 위한 장소로서 공식적인 기구가 설치되어야 한다. 이러한 Hethy의 지적은 동구에서의 합의주의의 성과와 앞으로의 전망에 대하여 유익한 통찰력을 제공해 준다.

그러나 동구의 경험으로 볼 때 체제이행기에 이러한 전제조건들이 제대로 충족되기가 매우 어렵다는 것을 보여 준다. 시장지향적인 방향으로 제도적 개혁이 시작되는 체제이행 초기에 수반되는 극심한 경제적 위기 속에서 정책 선택을 위한 공간은 매우 좁을 수밖에 없으며, 이행단계에서 불가피한 3주체간 정치적 목적과 이념적 가치 면에서의 현격한 차이는 협력과 합의 정신을 지속시키는 것을 저해한다. 더욱 문제가 되는 것은 노동조합과 고용주 조직들이 취약하다는 점이다. 계승노조가 지배적인 곳에서는 그 정당성이 의문시되고 있으며, 새로운 노조들이 부상하는 곳에서는 노조들의 반목과 분열로 정당성과 대표성을 모두 갖춘 전국적 노조가 거의 없다. 특히 고용주 단체는 훨씬 더 취약하다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 민영화가 느리게 진행되는 상황에서 대표성을

가진 고용주 단체가 신속히 출현할 수 없으며, 이질적인 고용주 단체들이 난립하는 상태에서 이들이 결속하기란 매우 어렵기 마련이다.

노·사 양측 모두 대표성이 제한적이며 또한 구성원들에 대한 영향력도 취약하기 때문에 위에서 합의가 이루어지더라도 아래에서 구속력을 갖기 어렵다. 합의사항이 현장에서 집행되지 않는다면 합의주의가 지속되기 어렵다. 이처럼 대표성을 가지거나 결속된 민간 고용주 단체가 부재한 대부분의 동구국가에서 합의주의 기구는 기껏해야 공공부문 노동조합과 국가 양자가 협상하는 장소에 지나지 않는다(Freeman, 1994, p. 14). 이런 면에서 동구의 합의주의는 그것이 모방한 서구의 조합주의(corporatism)와는 상당한 거리를 두고 있다.

따라서 이러한 전제조건들이 미비한 상태에서 노·사·정 3자 합의주의는 불안정하고 취약할 수밖에 없다. 국가는 정당성의 부족에 직면해 있으며, 노동조합 또한 분열되어 있거나 정당성의 기반이 취약하며, 민간 고용주 단체는 더욱 취약한 형편이다. 게다가 정부나 노조의 정책과 태도도 일관적이지 않기 때문에 환경변화에 따라 실용적인 협력과 대결을 되풀이하기 쉽다. 이는 동구 각국에서 일반적으로 관찰되는 현상이다. 문제를 더욱 악화시키는 것은 이러한 전제조건들 또한 안정적이지 않다는 점이다.

전제조건들이 취약하고 불안정한 상태에서 도입된 합의주의 기구가 기대된 성과를 가져주기에는 미흡할 수밖에 없다. Standing(1997, p. 151)에 따르면, "이러한 상황에서는 형식(form)이 항상 실질(substance)을 지배할 개연성이 크며, 따라서 의례적으로 서명된 '합의'는 그 국가의 당시 상황에서 적절하거나 실현될 수 있는 것이라기 보다는 당연히 예상되어진 것의 형태로 나타난다." 이러한 이유들로 인하여 1990년대 중반에 이르면 각국에서 주요한 정책결정에 있어서 합의주의 기구들의 역할은 크게 약화되었다.

3.6 단체교섭구조의 변화

체제이행이 시작되면서 거의 모든 동구 국가에서 임금 및 근로조건을 결정하는 제도로서 단체교섭(collective bargaining)이 허용되었다. 제2장에서 살펴본 바와 같이, 공산주의 체제하에서 형식상으로 이와 유사한 단체협약(collective agreements)이란 것이 존재하였고, 노조가 전체 근로자의 대변자로 계획과정에 참여하기도 하였으나, 노·사·정간 실

질적인 협상의 여지가 거의 없는 형식적인 것에 불과하였다. 체제이행이 시작되면서 비로소 임금 및 근로조건에 관한 실질적 협상이라는 서구적 의미에서의 단체교섭이 도입되었다.

노·사·정 3자 합의주의의 진전과 함께 대부분 동구 국가에서는 3층의(three-tier) 단체교섭구조가 출현하였다. 먼저 전국 수준의 3자 협의주의 기구에서 최저임금이나 (임금통제정책이 실시될 경우) 임금인상율 기준 등을 협상하거나 정부에 권고한다.[22] 그리고 그 보다 하위 수준에서 산업별 단체교섭과 기업별/작업장별 단체교섭이 이루어진다. 최상위 수준인 합의주의 기구가 영향력 있게 활동하는 경우라도 여기에서는 최소한의 기준과 일반적인 가이드라인이 결정될 뿐이며, 실제적인 근로조건은 하위 수준의 단체교섭에서 이루어진다. 이처럼 여러 층의 단체교섭이 동시에 이루어질 때, 체코슬로바키아와 같은 국가에서는, 하위 수준의 단체교섭에서 결정된 임금 및 근로조건은 법률에 규정된 최소 수준이나 그 보다 상위 수준의 단체교섭에서 결정된 수준보다 낮아서는 안되게 법률로 규정되어 있다(Standing, 1997, pp. 151-152).

최근 동구의 단체교섭에 있어서 지배적인 경향은 분권화(decentralization)로서 기업별/작업장별 단체교섭이 많은 국가에서 중심적 위치를 차지하고 있다(Flanagan, 1998, p. 348; Standing, 1997, pp. 151-152). 과거 공산주의 하에서 노동조합이 산업별로 조직화되었기 때문에 산업별 단체교섭이 자연스럽게 자리잡을 것으로 여겨졌지만 실제의 변화는 다르게 나타나고 있다. 체코공화국은 1990년대 중반까지 산업별 단체교섭을 유지해 온 국가이지만 최근 크게 약화되고 있다. 비록 아직 산업별 단체협상이 최저임금에 관하여 이루어지고 있지만 매우 취약한 상태이다(Pollert, 1997, p. 207).

단체교섭구조의 분권화가 입법에 의하여 강제된 국가도 있지만, 대개는 동구의 상황을 반영하고 있다.[23] 첫째, 산업별 단체교섭이 이루어지기에는 고용주 조직이 아직 너무 취약하다. 둘째, 서구 조합주의 국가들의 경험이 보여 주듯이, 동구와 같이 경제가 심각하게 위축되고 산업구조조정이 급속히 진행되는 상황에서 상위 수준에서 단체교섭

22) 그러나 소득정책이 실시되지 않은 시기에는 3자 합의주의 기구가 과거 스칸디나비아 조합주의 국가에서 협상된 것과 유사한 전국적 표준 임금인상율을 설정하지 않았다(Flanagan, 1998, p. 348).

23) 예를 들면, 불가리아에서는 1991년의 (합의주의 기구에서 합의된) 임금 및 단체교섭법(Decree on Wages and Collective Bargaining)에 의하여 기업별 수준의 단체교섭만이 허용되었으며, 따라서 의료 및 교육의 사회적 부문을 제외하고는 산업별 교섭은 제외되었다(Thirkell et al., 1994, p. 89).

을 유지하기가 어렵다. 셋째, 기업마다 특수한 해결책이 필요하다는 점도 단체교섭의 분권화를 촉진시켰다(Flanagan, 1998, p. 348). 동구의 분권화 추세는 대부분 서구 국가들에서의 추세(Katz, 1993)와 일치하는 것으로 유사한 경제적 환경을 반영한다고 볼 수 있다.

3.7 근로자 참여제도의 변화

제2장에서 살펴본 바와 같이, 몇 차례에 걸친 개혁조치들이 실행되면서 기업 자율성이 일정한 정도로 확대된 동시에, 기업수준의 기업평의회(enterprise councils)나 그 보다 낮은 조직수준인 생산반(brigade) 등을 통한 근로자 참여제도들도 확대 도입되기 시작하였다. 그러나 일반적으로 주요한 기업결정에 대한 관료주의적 통제가 지속된 상황에서 근로자들의 참여를 동원하는데 크게 성공하지 못하였다. 그러나 1980년대 개혁과정에서는, 폴란드와 같은 일부 국가에서는 근로자평의회가 경영자를 채용하고 해고하는 권한을 포함한 다양한 권한을 보유하게 되는 등, 근로자 참여제도의 활동영역과 영향력이 일반적으로 증가하여 왔다.

체제이행이 시작되고 기업단위의 단체교섭이 도입되면서 근로자 참여제도도 변화하기 시작하였다. 근로자 참여제도의 변화는 국가마다 상당한 편차를 드러내고 있지만, 아래의 구체적 예에서 볼 수 있듯이, 일부 국가를 제외하고는 대체로 근로자 참여제도가 쇠퇴하고 있다. 따라서 노동조합이 유일한 근로자 대표기구로 자리잡아 가고 있다.

먼저 구체제하에서 가장 진전된 참여제도를 가진 국가 중 하나인 헝가리는 1992년의 노동법(Labour Code)에 의하여 근로자 평의회(works councils)가 노조와 더불어 근로자 대표기구로서 인정받았다. 즉 종업원 50인 이상의 기업이나 사업체에 의무적으로 설치되는 근로자 평의회는 주요 기업경영 사항(구조조정, 생산재조직, 민영화 등에 관하여)에 대한 협의권, 경영전망 및 임금변화에 대한 정보권, 그리고 복지예산이나 안전규정과 같은 문제에 대해서는 공동결정권을 보유하며(Slomp et al., 1996, p. 350), 노조는 임금 및 근로조건에 대한 단체교섭권을 부여받았다. 원래 정부는 근로자 평의회를 단체협상의 주체로 정하려고 시도하였으나, 노조의 반대로 무산되었다. 1993년 근로자 평의회 대의원 선거에서 노조원(주로 지배적 노조연맹인 MSzOSz 소속)들이 대부분 당선되면

서, 기업수준에서 노조와 근로자 평의회간의 제도적 경쟁은 거의 발생하지 않게 되었다(Thirkell et al., 1994, pp. 90-94).

폴란드 역시 가장 진전된 참여제도를 가진 국가였지만, 헝가리와는 상이한 방향으로 나아갔다. 체제이행 초기에 기업 평의회는 국영기업 민영화와 고용관행의 변화를 반대하거나 자연시키는 데에 영향력을 행사하였다. 그러나 1990년의 민영화법에 의하여 근로자 평의회는 민간기업에서 제도적 기반을 상실하게 되었다. 근로자들은 그 대신 이사들을 임명하고 기업의 투자결정을 지도하는 새로운 감독위원회의 자리 중 1/3을 차지하게 되었다. 그러나 이 감독위원회를 통한 참여는 상징적인 성격이 강하다. 근로자 참여의 전통이 강한 폴란드에서 이러한 현상이 벌어진 것은 노동조합의 입장과 관련되어 있다. 자유노조를 중심으로 한 노조들은 단체교섭에서 유일한 협상주체로서의 자신의 위치를 확보하고 강화하는 데에 주로 관심을 가졌기 때문에 노조가 유일한 근로자 대표기구가 되기를 원하였다. 따라서 그들은 근로자 참여제도를 없애려는 정부에 기꺼이 양보하였다(Thirkell et al., 1994, p. 90).

체코슬로바키아에서는 1990년 기업 평의회가 "사회주의의 유물"로서 공개적으로 비난받으면서 법적인 지위를 상실하였다(금지된 것은 아님). 그러나 대부분의 기업에서는 (그 대신 기업 감독위원회에로의 법적 대표권을 부여받은) 노동조합을 통하여 정보제공과 협의과정이 지속되고 있는 것으로 조사되어 노조가 근로자 참여 기능을 대신하는 것으로 나타났다. 불가리아에서도 1992년 노동법에서 기업 평의회의 설치가 명시화되지 않았다.

4. 체제전환기 북한지역에 대한 시사점

북한지역의 체제전환기에 가장 중요한 정책과제 중의 하나는 공산주의 노사관계의 유산을 조기에 청산하고 자본주의 시장경제의 창출에 기여하는 방향으로 새로운 노사관계 제도들을 정착화시키는 것이다. 이러한 체제전환기에 정부가 노사변화 변화에 주도적 역할을 맡을 수밖에 없다. 먼저 국영기업의 민영화가 신속히 진행되기 어려운 상태에서 국가가 당분간 대부분 주요기업의 실질적 소유주이기 때문이다. 더군다나 체제

서, 기업수준에서 노조와 근로자 평의회간의 제도적 경쟁은 거의 발생하지 않게 되었다(Thirkell et al., 1994, pp. 90-94).

폴란드 역시 가장 진전된 참여제도를 가진 국가였지만, 헝가리와는 상이한 방향으로 나아갔다. 체제이행 초기에 기업 평의회는 국영기업 민영화와 고용관행의 변화를 반대하거나 자연시키는 데에 영향력을 행사하였다. 그러나 1990년의 민영화법에 의하여 근로자 평의회는 민간기업에서 제도적 기반을 상실하게 되었다. 근로자들은 그 대신 이사들을 임명하고 기업의 투자결정을 지도하는 새로운 감독위원회의 자리 중 1/3을 차지하게 되었다. 그러나 이 감독위원회를 통한 참여는 상징적인 성격이 강하다. 근로자 참여의 전통이 강한 폴란드에서 이러한 현상이 벌어진 것은 노동조합의 입장과 관련되어 있다. 자유노조를 중심으로 한 노조들은 단체교섭에서 유일한 협상주체로서의 자신의 위치를 확보하고 강화하는 데에 주로 관심을 가졌기 때문에 노조가 유일한 근로자 대표기구가 되기를 원하였다. 따라서 그들은 근로자 참여제도를 없애려는 정부에 기꺼이 양보하였다(Thirkell et al., 1994, p. 90).

체코슬로바키아에서는 1990년 기업 평의회가 "사회주의의 유물"로서 공개적으로 비난받으면서 법적인 지위를 상실하였다(금지된 것은 아님). 그러나 대부분의 기업에서는 (그 대신 기업 감독위원회에로의 법적 대표권을 부여받은) 노동조합을 통하여 정보제공과 협의과정이 지속되고 있는 것으로 조사되어 노조가 근로자 참여 기능을 대신하는 것으로 나타났다. 불가리아에서도 1992년 노동법에서 기업 평의회의 설치가 명시화되지 않았다.

4. 체제전환기 북한지역에 대한 시사점

북한지역의 체제전환기에 가장 중요한 정책과제 중의 하나는 공산주의 노사관계의 유산을 조기에 청산하고 자본주의 시장경제의 창출에 기여하는 방향으로 새로운 노사관계 제도들을 정착화시키는 것이다. 이러한 체제전환기에 정부가 노사변화 변화에 주도적 역할을 맡을 수밖에 없다. 먼저 국영기업의 민영화가 신속히 진행되기 어려운 상태에서 국가가 당분간 대부분 주요기업의 실질적 소유주이기 때문이다. 더군다나 체제

이행기에 필연적으로 수반되는 경제적 고통을 - 소득의 감소, 실업의 증가, 소득불평등의 증가, 인플레이션 등 - 완화시키는 책무가 국가에 귀속된다. 물론 장기적으로 볼 때 국가는 노·사 자율적 노사관계의 형성을 위한 제도적 기반을 구축한 후 노사관계의 전면에서 물러나야 하지만, 이러한 제도적 기반을 구축하는 것은 체제이행기 국가가 감당하여야 할 주요 책무이다. 그러면 북한의 체제이행기에 발생할 것으로 예상되는 정책현안(policy issues)들이 무엇이며, 그 정책방향을 어떻게 설정해야 하는지를 간단히 살펴보도록 한다.

4.1 노사관계 정책현안

구체적인 정책현안들을 검토하기 전에 자본주의 시장경제에서 노사관계체제가 수행하는 기능에 대하여 먼저 고찰해 볼 필요가 있다. Freeman(1994, p. 19)에 따르면, 자본주의 시장경제 하에서 노사관계체제는 세 가지 기능을 수행한다. 첫째는 시장력이나 노·사간 단체교섭을 통하여 임금 및 근로조건을 결정하는 것이며, 둘째는 근로자들에게 기업내부의 의사결정과정에서의 "목소리(voice)"를 부여하는 것이며, 셋째는 정치체제에서 자본의 이해에 대항력(countervailing force)을 제공하는 것이다.

공산주의에서 시장경제로 이행하는 과정에서 노사관계체제가 수행해야 할 과제는 더욱 복잡하고 어려울 수밖에 없다. 노사관계 제도들은 공산주의 노사관계의 유산들을 제거하고 시장경제를 창출하는데 도움이 되어야 한다. 동시에 이들 제도들은 근로자들로 하여금 이행의 단기적 비용을 감내하도록 유도하여야 하며 그들이 미래 돌아올 이익을 공유하도록 보장하여야 한다. 게다가 노동조합들은 이행과정에서 근로자에게 과도한 부담을 강요하는 경영층이나 정부정책에 대항하여 조합원들을 보호하는 역할도 수행하여야 한다.

노사관계 제도들이, 특히 노동조합들이, 시장개혁을 촉진하고 근로자들을 과도한 고통으로부터 보호함과 동시에 이행비용을 감내하도록 설득하는 능력이 얼마나 되는가는 체제이행 프로그램들의 성공에 심대한 영향을 미치게 된다. 또한 노사관계 제도들이 단체행동과 사회적 혼란에 미치는 잠재력을 통하여 개혁 프로그램들의 성공에 영향을 미친다. 개혁에 대한 불만으로 발생하는 단체행동은 실패의 자기성취적 예언(self-fulfilling

prophecy)이 되기 때문이다. 즉 근로자들이 이행비용에 대하여 관용을 가진다면 이행 프로그램들은 성공할 것이지만, 그렇지 않고 대규모로 단체적으로 항의한다면 실패할 것이기 때문이다. 그리고 노동조합들은 이행 프로그램들의 입안과 영향에 대하여 정보와 조언을 제공하고 잘못된 방향의 프로그램들을 변경하도록 집단적 압력을 행사함으로써 정부가 보다 현실적이고 성공적인 이행 프로그램들을 채택하게끔 유도할 수 있다(Freeman, 1994, pp. 19-26).

동구의 체제전환 과정에서의 노사관계체제의 변화와 노동조합운동의 경험에 비추어 볼 때 북한의 체제전환기에 여러 가지 복잡한 정책현안들이 제기될 것이다. 본 절에서는 이러한 정책현안들에 대하여 논의하고 동구의 경험이 던져 주는 정책적 시사점을 시론적으로 도출하고자 한다. 동구의 경험에 따르면 다음과 같은 정책현안들이 제기될 것으로 추측된다.

노동법 통합여부

-- 독일통일의 경우와 마찬가지로 북한에도 남한의 노동법체제를 통합 적용시켜야 하는가? 이는 가장 먼저 결정되어야 할 핵심현안이다.

북한지역의 체제이행기 초기조건이 남한과 너무나 상이할 것이기 때문에 노동법을 통합하는 것은 엄청난 혼란을 초래할 것이다. 독일의 경험은 노사관계체제의 통합으로 엄청난 혼란이 발생하였다는 것을 강하게 보여주고 있다(선한승, 1998). 따라서 아래의 정책현안들은 과도기적으로 이원적 체제를 유지하는 것을 전제로 한다.

노동 3권 관련

-- 무제한적으로 노동조합 결사의 자유를 허용해야 하는가? 복수노조를 허용하여야 하는가?

-- 북한의 공식적 노동조합인 직맹을 불법화하고 완전히 해체시켜야 하는가, 아니면 동구와 같이 개혁과정을 거치도록 유도하여야 하는가?[24]

---

24) 북한에서 인전대라고 지칭되는 노동자조직은 조선직업총동맹(직맹), 김일성사회주의청년동맹(청년동맹), 조선농업근로자동맹(농근맹), 조선민주여성동맹(여맹)이 있는데, 그 중 직맹이 노동조합에 가장 근접한 것으로 볼 수 있다. "외국인 투자기업 노동규정" 제9조에 "외국투자기업은 종업원들의 권리와 이익을 보호하며 종업원을 대표하는 직업동맹과 노동계약을 맺어야 한다"라고 규정되어 있어 직

-- 과거 공식적 노조가 소유한 자산을 어떻게 처리하여야 하는가?

-- 근로자들의 파업권을 허용하여야 하는지, 아니면 당분간 유보시켜야 하는지? 허용한다면 그것의 적절한 범위는 무엇인가?

-- 남한의 노동조합들이 북한의 노동조합의 설립과 단체행동에 관여하도록 허용하여야 하는지 아니면 금지시켜야 하는지?

정부의 임금통제

-- 체제전환 과정에서 노동조합과의 단체 임금협상을 자유화하여야 하는가?

-- 적어도 일시적으로 정부의 직접적 임금통제가 필요한가 그리고 그것이 얼마나 효과적일 수 있는가?

단체교섭구조 및 참여

-- 단체협상이 일어나는 수준(기업단위, 산업단위, 또는 전국단위)을 어떻게 결정하여야 하는가? 자유화하여야 하는지 아니면 (불가리아처럼) 특정 수준(예를 들면, 기업별 교섭)으로 법률적으로 규제하여야 하는지?

-- 근로자 참여제도들을 허용하여야 하는지? 허용한다면 참여 제도와 노동조합에 의한 단체교섭과의 관계를 어떻게 설정하여야 하는지?

노 · 사 · 정 합의주의

-- 동구와 같이 노·사·정 3자 합의주의를 적극적으로 추구해야 하는지? 그것의 효율적 작동을 위한 전제조건들을 어떻게 구축할 수 있는지?

노사관계의 안정화

-- 근로자와 노동조합으로 하여금 임금인상과 노사분규를 자제하도록 유도할 수 있는 선행조건들은 무엇인가?

-- 체제전환 과정에서 노동조합의 긍정적 역할은 무엇인가? 노동조합이 개혁과정을 뒷받침할 수 있는가? 노동조합의 긍정적 역할을 제고하기 위하여 정부는 무엇을 할

맹을 대표적인 노동조합으로 인정하고 있다. 직맹에 대한 자세한 논의는 김인철(1995, pp. 398-402)을 참조.

수 있는가?

4.2 정책방향에 대한 일고

지금까지 북한지역에서의 체제전환기에 발생할 것으로 예상되는 다양한 노사관계 정책현안들을 동구의 경험에 비추어 살펴보았다. 이들 정책현안들은 서로 긴밀히 연관되어 있기 때문에 개별 현안들에 대한 구체적 정책방향을 제시하기에는 무리가 따른다. 더군다나 북한의 기존체제가 붕괴되는 시점에서의 정치적·경제적 맥락을 사전적으로 예측하는 것이 어렵기 때문에 구체적 정책방향을 제시하는 것은 더욱 어렵다. 또한 필자의 현재 연구수준을 넘어선 과제이기도 하다. 따라서 여기에서는 개별 현안들을 나열적으로 다루기보다는 특히 중요하다고 판단되는 일부 현안들에 대한 정책제안을 시론적으로 제시하려고 한다.

정부의 임금통제

체제이행 초기의 중심 과제는 미시적 수준에서 노동시장의 자유화를 통하여 임금구조의 유연성을 확보하면서도 거시적 수준에서 임금 인플레이션을 방지하는 것이다. 북한지역의 경우 남한이라는 비교대상이 존재하기 때문에 북한노동자들의 임금인상 요구가 매우 강력할 것으로 예상된다(조동호, 1997, p. 168). 따라서 급격한 임금인상을 방지하기 위한 임금통제정책은 반드시 필요하다고 판단된다. 임금통제정책은 상대임금구조의 조정을 느리게 함으로써 노동자의 효율적 배분을 방해하는 부작용을 내포하고 있지만, 체제이행 초기단계에서 인플레이션을 억제하고 실질임금의 급격한 상승을 완화시켜 고용의 격감을 방지하기 위한 안정화정책은 가장 긴급한 과제이다. 특히 노동시장이 효율적으로 작동하기 위한 제도적 하부구조가 거의 갖춰져 있지 않는 초기단계에서 임금통제는 불가피하다.

국가에 의한 경제적·정치적 통제가 유례가 없이 엄격한 북한의 경우에는 임금통제정책을 집행하는 것이 상대적으로 용이할 수도 있다. 기업경영자들이 국가의 지시에 순응하는 것이 몸에 배어있기 때문에 적절한 여건만 갖추어 진다면 임금통제정책에도 순응할 수 있을 것이다.

그러나 동구의 경험으로 볼 때 근로자들이 임금인상 요구를 자발적으로 자제하지 않는 한 임금통제정책은 장기적으로 효과를 거두기에는 어렵다. 따라서 근로자들이 임금인상을 자제하도록 유도하는 강력한 유인책이 필요하다. 향후 민영화과정에서 근로자와 경영자에게 일정한 지분을 제공하여 현재의 임금억제에 대한 유인을 제공할 필요가 있다.[25] 그리고 임금통제로 인한 실질임금의 삭감이 단지 일시적이고 조만간 과거의 소득을 회복할 것이라는 기대를 제고시키는 것이 무엇보다도 중요하다. 그럴 경우에만 근로자들은 일시적인 임금삭감을 용인할 것이다. 이런 측면에서 정부의 효과적인 홍보책도 수반되어야 하며, 아래에서 논의하는 바와 같이, 임금정책을 포함하여 노동정책의 수립과 집행에 노·사·정간의 사회적 합의를 도출하는 것은 근로자들의 지지와 협력, 그리고 최소한 관용을 끌어내는데 도움이 된다.

끝으로 분명히 지적할 것은 임금통제정책이 보다 근본적인 체제이행 과제인 제도개혁을 미루는 대체물로 오용되어서는 안된다는 점이다. 따라서 일관성 있고 신속한 제도개혁과 동시에 추구되어야 한다.

노 · 사 · 정 3자 합의주의

노·사·정 3자 합의주의는 노·사를 정책결정과정에 참여시킴으로써 사회적 동반자간의 상이한 이해를 조정하고 조화시키고 그 결과 정부정책에 대한 지지를 확보하고자 하는 것이다. 실제로 동구에서 합의주의는 노사관계에서 매우 중요한 위치를 차지하였다. 그러나 합의주의가 효율적으로 작동하기 위한 전제조건들이 구비되지 않음으로써 그 영향력은 제약적일 수밖에 없었다. 서구의 조합주의 경험을 볼 때 합의주의가 비록 본질적으로 불안정할 수밖에 없지만, 상대적으로 소규모 국가에서 유지되기가 쉽다고 한다.

정부가 이러한 합의주의를 추구하려면, 고용주와 근로자를 대변하는 적절한 조직들을 구축하는 데에 정책적·재정적으로 지원할 필요가 있다. 물론 장기적으로 합의주의에 의한 중앙집권적 임금결정은 공산주의 하에서 왜곡된 상대임금구조를 고려하면 바람직하지 않으며, 궁극적으로는 시장에 의하여 결정되어야 한다. 그러나 적어도 단기적으로는 사회적 합의를 도출하도록 노력하는 것은 반드시 필요하다.

---

25) 또한 남한으로의 대량이주를 억제하는 데에도 도움이 될 것이다.

노동정책 방향

동구의 경험은 체제이행 초기에 개혁에 대한 지지를 확보하는 것이 매우 중요하다는 것을 시사한다. 체제이행 초기 노동시장에서 실패자로 전락하는 근로자들에게 궁극적으로는 개혁의 수혜자가 될 것이라는 기대를 심어주는 것이 중요하지만, 그것만으로는 불충분하다. 초기의 경제적 고통을 경감시킬 수 있는 실질적 정책이 반드시 필요하다.

따라서 사회적 안전망(social safety net)이 가급적 조기에 구축되어야 하며 고용창출을 위한 이른바 적극적 노동시장정책(active labor market policy)도 조기에 시동되어야 한다. 그러나 전환초기에 만족할만한 수준의 사회적 안전망과 적극적 노동시장정책이 갖추어지기에는 재정이 충분치 않을 것이다. 이런 측면에서 민영화를 너무 신속히 추진하는 것보다 완급을 조절하고, 가능하다면 고용보장과 연계시키는 방안이 바람직 할 것이다.

5. 맺음말

체제전환이 시작된 후 북한지역에서의 노사관계는 급격한 변화를 경험할 것으로 예상된다. 급격한 변화에 수반되는 불확실성은 상당부분 불가피한 측면도 있지만, 정부의 정확한 진단과 노력에 따라 불확실성의 정도를 완화하고 과도기적 혼란기를 단축시킬 수 있을 것이다. 체제의 순조로운 이행을 위해서는 남한과 외국기업들의 대규모 투자가 필수적이기 때문에, 북한지역에서의 제도적 기반을 조기에 안정적으로 정착시키는 것은 매우 중요한 현안으로 부상할 것이다. 물론 새로운 제도들은 공산주의의 제도적 유산을 청산하고 자본주의 시장경제의 창출에 기여하는 것이어야 한다.

남북한이 언제 어떠한 방식으로 통일될 것인가를 예측하는 것은 거의 불가능하기 때문에 구체적인 정책방안을 준비하는 것은 사실상 매우 어렵다. 그러나 비록 개략적이라 하더라도 여러 가지 예상되는 시나리오에 따라 제기될 정책현안들을 검토하고 기본적 정책방향을 준비하는 것은 반드시 필요하다.

노동문제와 관련하여 볼 때, 장기적 노동정책의 최우선 과제는 자유노동시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 뒷받침하는 제도적 하부구조를 구축하는 것이다. 그러나 과거 중앙집권적 명령경제의 제도적·행태적 유산이 뿌리깊게 잔존하는 상태에서 이 과정이

노동정책 방향

동구의 경험은 체제이행 초기에 개혁에 대한 지지를 확보하는 것이 매우 중요하다는 것을 시사한다. 체제이행 초기 노동시장에서 실패자로 전락하는 근로자들에게 궁극적으로는 개혁의 수혜자가 될 것이라는 기대를 심어주는 것이 중요하지만, 그것만으로는 불충분하다. 초기의 경제적 고통을 경감시킬 수 있는 실질적 정책이 반드시 필요하다.

따라서 사회적 안전망(social safety net)이 가급적 조기에 구축되어야 하며 고용창출을 위한 이른바 적극적 노동시장정책(active labor market policy)도 조기에 시동되어야 한다. 그러나 전환초기에 만족할만한 수준의 사회적 안전망과 적극적 노동시장정책이 갖추어지기에는 재정이 충분치 않을 것이다. 이런 측면에서 민영화를 너무 신속히 추진하는 것보다 완급을 조절하고, 가능하다면 고용보장과 연계시키는 방안이 바람직 할 것이다.

5. 맺음말

체제전환이 시작된 후 북한지역에서의 노사관계는 급격한 변화를 경험할 것으로 예상된다. 급격한 변화에 수반되는 불확실성은 상당부분 불가피한 측면도 있지만, 정부의 정확한 진단과 노력에 따라 불확실성의 정도를 완화하고 과도기적 혼란기를 단축시킬 수 있을 것이다. 체제의 순조로운 이행을 위해서는 남한과 외국기업들의 대규모 투자가 필수적이기 때문에, 북한지역에서의 제도적 기반을 조기에 안정적으로 정착시키는 것은 매우 중요한 현안으로 부상할 것이다. 물론 새로운 제도들은 공산주의의 제도적 유산을 청산하고 자본주의 시장경제의 창출에 기여하는 것이어야 한다.

남북한이 언제 어떠한 방식으로 통일될 것인가를 예측하는 것은 거의 불가능하기 때문에 구체적인 정책방안을 준비하는 것은 사실상 매우 어렵다. 그러나 비록 개략적이라 하더라도 여러 가지 예상되는 시나리오에 따라 제기될 정책현안들을 검토하고 기본적 정책방향을 준비하는 것은 반드시 필요하다.

노동문제와 관련하여 볼 때, 장기적 노동정책의 최우선 과제는 자유노동시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 뒷받침하는 제도적 하부구조를 구축하는 것이다. 그러나 과거 중앙집권적 명령경제의 제도적·행태적 유산이 뿌리깊게 잔존하는 상태에서 이 과정이

순조롭게 진행될 수 없다. 기존 제도는 빠르게 붕괴되고 새로운 제도는 느리게 형성되는 과도기에서는 노사관계의 불안정성, 임금상승, 실업증가, 소득불평등의 증가 등 엄청난 부작용과 혼란이 불가피하다. 따라서 이 과정에서 정부의 역할은 더욱 중요하게 부각된다. 제도적 기반이 구축되기까지 중·단기적으로 노동정책은 제도적 이행기에서의 노사관계 및 노동시장의 혼란을 최소화시키는 데에 초점이 맞춰져야 한다. 이런 면에서 체제전환을 겪고 있는 동구권 국가들의 경험은 북한의 체제전환 과정에 매우 유익한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

본 논문은 이러한 문제의식에 따라서 동구 노사관계체제의 변화를 자세히 살펴본 후에 북한지역의 체제이행기에 발생하리라 예상되는 노사관계 정책현안을 검토하고 약간의 정책방향을 제시하였다. 동구의 경험은 체제전환 과정의 성공에 노사관계 제도들과 노동조합이 매우 중요한 역할을 한다는 것을 보여준다. 노사분규 및 노조의 임금인상 요구 등은 초기 체제이행 단계에서 상당한 혼란과 부작용을 수반하였다. 그러나 노동조합은 부정적 기능만 가지고 있는 것이 아니라 체제이행기의 개혁과정에 참여하여 효과적인 경제개혁을 가속화시키고, 과도기적 혼란을 줄이는 데 필요한 사회적 통합에 기여하는 등 긍정적 기능을 수행할 수도 있다. 노동조합 활동이 이러한 긍정적 기능을 갖도록 유도할 수 있는 정책방안들을 강구하는 것이 필수적이다.

본 논문은 여러 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 보다 체계적인 분석틀을 정립하는 것이 가장 시급히 보완되어야 한다. 체계적인 분석틀이 정립되어야 동구의 변화에 대한 이해가 깊어지고 보다 풍부하고 현실정합적인 정책적 시사점을 도출하는 것이 가능해지기 때문이다. 둘째, 매우 구체적인 사례연구로 보완되어야 한다. 본 논문에서는 동구의 노사관계 변화를 개관하면서 국가간 공통점과 아울러 차이점을 살펴보았다. 이러한 개관은 그 나름대로 매우 유익한 전망을 제공해주지만 구체성이 결여되어 있다는 결점을 가진다. 특히 급격한 경제통합을 겪은 구동독과 아울러 북한지역에서의 체제전환이 이루어질 시점에 예상되는 정치적·경제적 초기조건과 가급적 유사한 국가들을 집중적으로 분석할 필요가 있다.

참고문헌

김규판, 『동구 주요국의 고용·임금제도 분석 - 폴란드, 헝가리, 체코를 중심으로』, 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1993.

김인철, 「북한의 노동정책」, 『북한 및 통일연구 논문집(II)』, 통일원, 1995, pp. 357-431.

신한승, 『통일독일의 경제사회문제와 노동정책과제』, 한국노동연구원, 1993.

_____, 『남북한 노동제도의 비교와 노동정책연구』, 정책연구 98-22, 한국노동연구원, 1998.

심재용, 「개발도상국에서의 인플레이션 안정화정책: 쟁점 및 교훈」, 『경제정책연구』, 제1호, 상명대학교 경제정책연구소, 1995, pp. 63-80.

조동호, 『경제체제전환기의 노동정책 - 동구의 경험과 한반도에 대한 시사점』, 한국개발연구원, 1997.

Blanchflower, David and Richard Freeman, "The Attitudinal Legacy of Communist Labor Relations," *Industrial and Labor Relations Review*, 50(3), April 1997, pp. 438-459.

Coricelli, Fabrizio and Timothy Lane, "Wage Controls during the Transition from Central Planning to a Market Economy," *World Bank Research Observer*, 8(2), July 1993, pp. 195-210.

Desai, Padma, *Perestroika in Perspective: The Design and Dilemmas of Soviet Reform*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1989.

Flanagan, Robert, "Wage Determination and Incomes Policy during Economic Transitions in Eastern Europe," in Hansjorg Herr, Silke Tober, and Andreas Westphal, eds., *Macroeconomic Problems of Transformation: Stabilization Policies and Economic Restructuring*, Aldershot: Edward Elgar, 1994, pp. 176-191.

_____, "Institutional Reformation in Eastern Europe," *Industrial Relations*, 37(3), July 1998, pp. 337-357.

Freeman, Richard, "What Direction for Labor Market Institutions in Eastern and Central

Europe?" in Olivier Blanchard, Kenneth Froot, and Jeffrey Sachs, eds., *The Transition in Eastern Europe: Restructuring,* Vol. 2, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1994, pp. 1-29.

Hethy, Lajos, "Tripartism in Eastern Europe," in Richard Hyman and Anthony Ferner, eds., *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Basil Blackwell, 1994, pp. 312-336.

Holesovsky, Vaclav, *Economic Systems: Analysis and Comparison*, New York: McGraw-Hill, 1977.

International Labour Office(ILO), "Industrial Relations," in Paul Marer and Salvatore Zecchini, eds., *The Transition to a Market Economy, Vol. II: Special Issues*, Paris: OECD, 1991, pp. 118-147.

Jackman, Richard, "Economic Policy and Employment in the Transition Economies of Central and Eastern Europe: What Have We Learned?" *International Labour Review*, 133(3), 1994, pp. 327-345.

_____ and Michal Rutkowski, "Labor Markets: Wages and Employment," in Nicholas Barr, ed., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*, Oxford: Oxford Univ. Press, 1994, pp. 121-159.

Jones, Derek, "The Transformation of Labor Unions in Eastern Europe: The Case of Bulgaria," *Industrial and Labor Relations Review*, 45(3), April 1992, pp. 452-470.

_____, "Successor Unions and the Evolution of Industrial Relations in Former Communist Countries," in David Lewin, Bruce Kaufman, and Donna Sockell, eds., *Advances in Industrial and Labor Relations*, Vol. 7, Greenwich: JAI Press, 1996, pp. 123-143.

Katz, Harry, "The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis," *Industrial and Labor Relations Review*, 47(1), October 1993, pp. 3-22.

Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

MacShane, Denis, "The Changing Contours of Trade Unionism in Eastern Europe and the

CIS," in Richard Hyman and Anthony Ferner, eds., *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Basil Blackwell, 1994, pp. 337-367.

Murrell, Peter, "How Far Has the Transition Progressed?" *Journal of Economic Perspectives*, 10(2), Spring 1996, pp. 25-44.

Petkov, Krastyu and John Thirkell, *Labour Relations in Eastern Europe: Organizational Design and Dynamics*, London: Routledge, 1991.

Pollert, Anna, "The Transformation of Trade Unionism in the Capitalist and Democratic Restructuring of the Czech Republic," *European Journal of Industrial Relations*, 3(2), July 1997, pp. 203-228.

Pravda, Alex and Blair Ruble, "Communist Trade Unions: Varieties of Dualism," in Alex Pravda and Blair Ruble, eds., *Trade Unions in Communist States*, Boston: Allen and Unwin, 1986, pp. 1-21.

Slomp, Hans, Jacques van Hoof, and Hans Moerel, "The Transformation of Industrial Relations in Some Central and Eastern European Countries," in Joris van Ruysseveldt and Jelle Visser, eds., *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*, London: Sage, 1996, pp. 337-357.

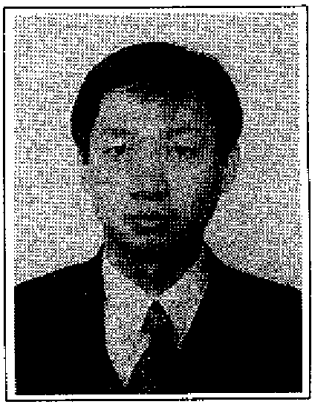
Standing, Guy, "Labour Market Governance in Eastern Europe," *European Journal of Industrial Relations*, 3(2), July 1997, pp. 133-159.

Thirkell, John, Richard Scase, and Sarah Vickerstaff, "Labour Relations in Transition in Eastern Europe," *Industrial Relations Journal*, 25(2), 1994, pp. 84-95.

Wilczynski, J., *The Economics of Socialism*, London: George Allen and Unwin, 1970.

Zecchini, Salvatore, "Transition Approaches in Retrospect," in Salvatore Zecchini, ed., *Lessons from the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1997, pp. 1-34.

統一 以後 北韓地域의 都市開發 方向에 관한 硏究



李尙畯(국토개발연구원)

목 차

<요약문> 57

1. 서론 61

2. 북한의 도시 현황 62

3. 통일 이후 북한지역의 도시개발 과제 80

4. 통일 이후 북한지역의 도시개발 방향 103

5. 결 론 118

※참고문헌 124

【요약문】

최근 국내외적으로 통일의 여건이 크게 변화하고 있다. 지난 몇 년동안 냉각되었던 남북한간의 관계도 보다 유연해지고 있고 새로운 동반자적 관계를 찾기 위한 다각적인 대화도 모색되고 있다. 남북한 모두가 바라는 평화적 통일로의 기대와 희망이 커지고 있는 것이다. 그러나 다른 한편으로는 이미 구조적으로 심화되어 있는 북한의 내적 위기로 인해 예상치 못한 통일의 가능성도 전혀 배제할 수 없는 것이 엄중한 현실이다. 가장 바람직한 통일의 형태는 북한이 사회경제적 안정을 되찾고 남한과의 단계적인 교류협력의 경험을 축적한 후 평화적으로 통일을 이룩하는 것이라는 것에는 이론의 여지가 없다. 그러나 최악의 통일방식에 대비한 정책적 대비도 필요한 것이 지금의 상황인 것이다. 따라서 급진적 통일 이후 북한지역에서 전개되어야 할 공간관리의 방향에 대한 논의는 나름대로 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 이러한 배경하에서 본 연구는 통일의 직접적 영향이 가장 먼저, 그리고 가장 크게 미치게 될 도시지역의 공간개발 방향을 모색해 보았다.

본 연구에서는 현재 북한의 핵심적 도시문제로서 '정치적으로 왜곡된 도시성장', '비효율적 토지이용', '도시 주거환경의 불균형', '취약한 건설능력에 따른 도시개발의 부실화' 등을 지적하였다. 이러한 문제들은 '외형적 안정'과 '내부적 불안정'간의 '긴장관계'로 압축해서 표현할 수 있을 것이다. 철저한 관리와 통제를 통해서 '획득된' 안정이란 필연적으로 내부적인 불안정을 동반할 수 밖에 없는 것이다. 이러한 문제들은 통일 후 체제전환이라는 특수한 상황하에서 여러 가지 복합적 과제들을 제기할 것으로 예상되는데, 그 가운데에서도 '남북한의 사회경제적 통합에 대응한 도시개발체계 구축', '도시주민들의 가치관 변화에 대응한 도시개발', '도시개발을 안정적으로 뒷받침할 주택·토지시장의 구축', '대도시화 및 교외화에 대응한 도시관리', '도시산업구조의 재편에 대응한 토지이용관리', '도시정체성의 회복과 주민참여' 등이 정치적으로 왜곡되어 있던 주민생활이 해체되고 새로운 질서를 찾아가는 과정에서 제기될 중요한 과제가 될 것이다.

본 연구에서는 도시개발의 방향을 설정하는 과정에 있어서 먼저 새로운 개발의 철학과 원칙을 설정하였다. 공간철학의 중심적 틀은 '역동성'과 '통합성'을 통해 제시되었

다. 이것은 인위적으로 묶이고 왜곡되었던 것들을 풀고 정상화시키되, 통합의 질서를 함께 견지함으로써 발전적 공간체계를 새롭게 형성하고자 하는 것이다. 본 연구에서는 이러한 도시개발의 철학과 함께 도시개발정책수립에 있어서 고려되어야 할 기본원칙으로서 '북한주민들의 생활안정'과 '경제적 효율성과 환경적 지속가능성의 조화'를 제시하였다. 역동적 도시성을 구축해가되 주민들의 생활안정성이 위협받아서는 안되고, 통합을 추진하는 과정에서 경제와 건설 그리고 환경의 조화가 필요하기 때문이다.

본 연구에서는 이러한 도시개발의 철학과 원칙을 바탕으로 추진될 도시개발의 정책방향을 다섯 가지로 제시하였는데, '도시간 상호연계성 강화', '환경친화적 도농통합개발 추진', '주민들의 사회경제적 상황변화에 대응한 도시개발 추진', '자원절약적 도시개발 추진', '도시의 역사적 정체성을 회복하는 도시개발 추진' 등이 바로 그것이다. 이러한 개발방향은 기본적으로 '통합적 도시개발(integrated urban development)'의 개념으로 압축해서 설명할 수 있다. 이것은 도시개발의 사회적, 경제적, 건설적 요소들을 물리적 건조환경과 자연환경 속에서 적절히 연계시켜 개발의 시너지효과를 극대화하려는 개발전략이다. 이러한 개념하에 제시된 개발방향을 실천한다면, 보다 유연하고 효율적인 도시개발이 가능할 것이다.

북한지역에서 추진될 도시개발은 거시적으로 볼 때 계획과 시장의 기능이 적절한 균형을 이루는 관리모델을 통해서 추진되어야 할 필요가 있는데, 본 연구에서는 이러한 관리모델을 '시장경제적 관리모델'로 명명하였다. 이 모델은 기본적으로 도시개발을 시장경제의 원칙하에 추진하도록 하되, 투기와 과밀개발, 난개발의 부작용을 막기 위해 공공이 적절한 정책적, 제도적 수단을 통해 도시개발을 관리하고자 하는 정책적 의지를 반영하고 있다. 이러한 관리모델을 통해 도시개발의 효율성과 안정성이 동시에 추구될 수 있을 것이다. 한편 이러한 관리모델은 도시의 특성별로 차별화되어 적용될 필요가 있는데, 인구집중이 예상되는 대도시에서는 공공의 역할이 보다 강조될 필요가 있으며, 인구유출이 우려되는 중소도시에서는 시장경제의 활력이 보다 강조될 필요가 있을 것이다.

앞에서 제시한 도시개발의 기본방향에 따른 구체적인 실천방안들은 통일 후 단계별로 추진되어야 할 것이다. 단기적으로는 북한지역 도시개발의 기반 조성을 위해 제도적 수단들이 마련되어야 할 것이며, 중장기적으로는 통합적 계획수립, 통합적 주거지정비

프로그램 등을 통해서 적극적인 도시개발이 추진되어야 할 것이다. 그리고 도시개발이 효율적으로 추진되기 위해서는 공공은 적극적인 행·재정적 지원으로서 뒷받침하여야 할 것이다.

마지막으로 통일 후 북한지역에서 도시개발을 추진하기 위해 지금부터 우리가 준비해야 할 사항들을 제도적, 행정적 측면에서 모색할 필요가 있다. 우선 우리 남한의 도시계획, 도시개발 체계를 선진적으로 재정비하는 작업이 추진되어야 할 것이다. 이것은 21세기 도시개발의 새로운 파라다임을 구축한다는 시각에서 남한의 계획 및 개발체계를 먼저 정비하여야 한다는 것을 의미한다. 그리고 통일 이전이라도 남북한 도시들간의 상호교류를 보다 확대하여 상대방의 이질적인 도시개발의 요소들을 정확히 인식하고, 상대방의 장점을 자신들의 문제해결에 적용하도록 노력한다면, 통일 후의 혼란과 시행착오가 많이 줄어들 수 있을 것이다. 그리고 통일에 대비한 전문인력의 양성이 지금부터 추진되어야 할 것이다. 통일 이후 북한지역에서 새로운 도시계획 및 개발체계가 구축되고 이를 뒷받침할 도시행정이 원활하게 작동되기 위해서는 많은 전문인력이 필요할 것이므로 장기적인 안목에서 전문인력을 양성하는 작업이 필요할 것이다.

결론적으로, 통일 이후 북한지역의 도시개발이라는 과업은 우리와 북한의 내적, 외적 모순 모두를 함께 극복해낼 수 있는 새로운 공간개발의 파라다임을 모색하는 작업으로부터 시작되어야 할 것이다. 이를 위해서는 인간다운 삶의 공간을 북한주민들이 만들어냄으로써 남한주민들의 삶도 인간다워진다는 공동체적 시각과 접근방식이 필요할 것이다.

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

20세기 세계사는 다양한 형태의 체제전환을 보여주고 있는데, 세기 초 러시아에서 시작되었던 계획경제체제로의 전환과 세기 말부터 시작된 시장경제체제로의 복귀가 바로 그것이다. 계획경제체제로부터 시장경제체제로의 전환은 한 국가 내에서 정치적 변동과 함께 진행되기도 하였고(소련, 폴란드, 체코), 통일(동·서독)이라는 국가간 통합과정 속에서 진행되기도 하였다. 이처럼 20세기는 인류사에 있어서 체제전환의 시대였다고 할 수 있다.

이러한 세기적 전환기 속에서 남북분단이라는 민족적 과제를 안고 있는 남북한은 유래 없는 경제적 위기상황속에서 21세기를 맞고 있다. 동구 사회주의권의 붕괴 이후 구조적 경제위기가 심화되어 가고 있는 북한은 남한과 외국의 원조에 의지하여 힘겹게 체제를 유지하고 있고, 남한은 IMF관리체제하에서 어려운 구조조정기를 지나고 있다. 최근의 어려운 경제상황은 통일에 대한 남한 국민들의 의식에도 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있는데, 한국개발연구원(KDI)의 1998년 국민의식조사에 따르면 '반드시 통일을 하여야 한다'는 의견이 1년전보다 11.8%포인트 감소하였다.[1] 일부에서는 우리 나라의 경제적 어려움 때문에 현 시점에서는 통일이 지연될 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.

그러나 통일의 시기와 방법을 남한이 임의로 조절할 수 있는 것이 아니라는 것은 이미 우리보다 먼저 통일을 이룩한 국가들의 경우를 통해 알 수 있다. 따라서 통일의 가능성은 항상 열려있다고 보아야 하며, 이에 대비한 심도있는 논의와 정책적 준비가 필요한 것이다. 그런데 통일 이후 북한지역의 공간문제에 대한 논의는 정치적, 사회경제적 문제에 대한 논의에 비해 지금까지 소홀히 다루어져왔다. 그러나 통일 이후 북한지역에서 제기될 다양한 공간문제에 적절히 대응하지 못할 경우, 남북한의 통합에는 더 많은 시간과 비용이 소요될 것이다. 이러한 측면에서 통일 이후 북한지역에서 전개될

1) 통일의 필요성에 대해서는 대체적으로 공감하나(74.1%), '반드시 통일하여야 한다'는 의견은 1997년 조사(중앙일보)때의 47%보다 11.8%포인트 낮아졌다. 박진, 임원혁, 이유수, 전환기의 대북정책과 남북경협, 한국개발연구원, 1998, p.73.

도시개발의 정책적 방향을 모색해보는 것은 매우 의미있는 일이다.

이러한 배경하에서 본 연구는 통일 이후 제기될 것으로 예상되는 북한지역에서의 도시개발 과제를 도출하고, 이러한 과제들에 대응한 도시개발의 방향 및 추진방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

1.2 연구의 범위 및 방법

이러한 연구의 목적에 따라 연구의 시간적 범위는 통일 후 10년 내외로 설정하였다. 단계별 추진방안에서 '단기'는 통일 후 1~2년 정도를 의미하는 것이고, 중장기는 3~10년을 의미하는 시간적 범위이다. 본 연구는 공간적으로 북한의 27개 도시를 대상으로 하였다. 통일 이후 북한지역에서 제기될 도시개발의 과제는 체제전환을 경험하고 있는 국가들의 실증적 사례와 북한의 객관적 여건 등을 중심으로 파악하였다. 본 연구에서는 사례국가로서 독일(동베를린 및 에어푸르트), 러시아(모스크바), 중국(북경)[2] 등을 살펴보았다. 북한이 자체적인 개혁, 개방의 경제정책을 추진하여, 이른바 사회경제적 연착륙을 성공시킨 뒤 남북통일을 이룩할 경우 중국의 사례가 의미가 있을 것이지만, 그와 반대로 체제붕괴로 급격한 방식의 통일이 될 경우에는 러시아와 독일의 모델이 큰 의미가 있을 것이다.

북한의 도시현황분석은 국내외 관련 문헌과 통계자료를 토대로 진행하였다. 선행연구들과 마찬가지로 본 연구에서도 공개자료의 부족으로 심층적인 현황분석에 제약이 많았음을 미리 밝혀둔다.

2. 북한의 도시 현황

2.1 북한의 도시정책과 도시개발특성

2.1.1 북한의 도시화와 도시정책

북한에는 1996년 기준으로 인구 10만명의 문천시로부터 357만명의 평양시에 이르기

2) 중국에 있어서 1980년대의 이른바 개혁·개방의 정책기조는 사회주의 시장경제(socialist market economy)를 가져왔다. 중국은 정치경제적으로 사회주의를 완전히 포기한 것이 아니기 때문에 엄밀한 의미에서 볼 때 러시아와 같은 체제전환의 사례로 보기는 힘들지만, 계획경제로부터 사회주의 시장경제로의 전환이 이루어졌다는 측면에서 본 사례연구에 포함시켰다.

도시개발의 정책적 방향을 모색해보는 것은 매우 의미있는 일이다.

이러한 배경하에서 본 연구는 통일 이후 제기될 것으로 예상되는 북한지역에서의 도시개발 과제를 도출하고, 이러한 과제들에 대응한 도시개발의 방향 및 추진방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

1.2 연구의 범위 및 방법

이러한 연구의 목적에 따라 연구의 시간적 범위는 통일 후 10년 내외로 설정하였다. 단계별 추진방안에서 '단기'는 통일 후 1~2년 정도를 의미하는 것이고, 중장기는 3~10년을 의미하는 시간적 범위이다. 본 연구는 공간적으로 북한의 27개 도시를 대상으로 하였다. 통일 이후 북한지역에서 제기될 도시개발의 과제는 체제전환을 경험하고 있는 국가들의 실증적 사례와 북한의 객관적 여건 등을 중심으로 파악하였다. 본 연구에서는 사례국가로서 독일(동베를린 및 에어푸르트), 러시아(모스크바), 중국(북경)[2] 등을 살펴보았다. 북한이 자체적인 개혁, 개방의 경제정책을 추진하여, 이른바 사회경제적 연착륙을 성공시킨 뒤 남북통일을 이룩할 경우 중국의 사례가 의미가 있을 것이지만, 그와 반대로 체제붕괴로 급격한 방식의 통일이 될 경우에는 러시아와 독일의 모델이 큰 의미가 있을 것이다.

북한의 도시현황분석은 국내외 관련 문헌과 통계자료를 토대로 진행하였다. 선행연구들과 마찬가지로 본 연구에서도 공개자료의 부족으로 심층적인 현황분석에 제약이 많았음을 미리 밝혀둔다.

2. 북한의 도시 현황

2.1 북한의 도시정책과 도시개발특성

2.1.1 북한의 도시화와 도시정책

북한에는 1996년 기준으로 인구 10만명의 문천시로부터 357만명의 평양시에 이르기

2) 중국에 있어서 1980년대의 이른바 개혁·개방의 정책기조는 사회주의 시장경제(socialist market economy)를 가져왔다. 중국은 정치경제적으로 사회주의를 완전히 포기한 것이 아니기 때문에 엄밀한 의미에서 볼 때 러시아와 같은 체제전환의 사례로 보기는 힘들지만, 계획경제로부터 사회주의 시장경제로의 전환이 이루어졌다는 측면에서 본 사례연구에 포함시켰다.

까지 총 27개의 도시[3]가 있으며, 여기에 전국인구[4]의 50%인 1,158.5만명이 거주하고 있다. 특히 인구 1백만명 이상의 도시가 1개 밖에 없고 인구 30만명 이상 1백만명 이하의 도시가 10개에 이르는 등, 평양을 제외하고는 비교적 균등한 도시분포를 보이고 있다.[5] 그리고 남북한 주요 도시의 인구변화와 비교해 볼 때, 북한은 남포 등 일부 도시를 제외하고는 지난 30년간 도시의 인구성장이 남한보다는 상대적으로 느리게 진행되어 왔음을 알 수 있다(<표-1>참조).[6]

이렇게 북한의 도시화 속도가 늦었던 것은 주민들의 주거지 이동을 정부가 통제해왔던 체제적 요인이 반영되었기 때문이다.[7] 북한주민들의 이동률은 1987년 5.9%로 추정되는데, 현재는 식량난 등에 따라 이보다는 높을 것으로 전망되나, 그렇다 하더라도 남한의 20%(1993 총이동률)보다는 매우 낮을 것이다.[8]

한편 이러한 북한의 도시화는 북한정권의 수립 이후 추진되어 온 도시정책과 밀접한 연관을 맺고 있다. 북한의 도시정책의 주요 기조는 크게 두 가지로 요약할 수 있는데, '도시와 농촌의 균형발전 지향'과, '계획경제의 발전에 종속된 도시개발'이 바로 그것

---

3) 북한에서 도시란 일정한 지역의 정치, 경제, 문화 중심을 이루는 곳으로서 주로 농사를 짓지 않는 사람들이 많이 모여 사는 장소를 말한다. 사회과학원 언어학연구소, 조선문화어사전, 평양, 1993, p.230.

4) 북한이 발표한 자료(조선중앙년감, 1997)에 따르면, 북한의 면적은 122,762.338km2, 1994년을 기준으로 한 인구는 21,514천명(군인력 제외)이며, 국내외 연구기관들은 1996년 인구를 대략 23,000천명 수준으로 추정하고 있다. 유엔인구기금(UNFPA)은 1997년 북한인구를 22,800천명으로 추정하였다. 국민일보, 1997.5.28.

5) 남북한의 도시규모분포를 도시순위규모법칙을 적용하여 비교한 결과, 1990년 기준으로 남한의 q값이 1.228을 보이고 있는 반면에, 북한이 0.992를 보이고 있어서 북한의 도시규모분포가 남한보다 균형적이라는 것을 알 수 있다. 김창석, 남북한 도시정주체계의 비교연구, 국토계획, 제28권, 제2호, 1993.5, p.15.

6) 북한은 6.26동란 후 1960년대 초까지는 인구 증가를 위한 사회정책을 추진하여 도시인구의 증가가 나타났다. 그러나 그 후에는 도농간의 균형발전을 위해 도시로의 인구집중은 억제되었다. 이옥희, 이봉희, 북한의 도시 및 지역개발에 관한 연구, '92 연구논문, 통일원, pp.404-405.

7) 북한과 마찬가지로 중국의 경우에도 주민들의 이동을 호구제도, 주택제도 등으로 통제하여 1995년 도시화율이 16.5%에 그치고 있다. 다만 개혁·개방이 추진된 1978년부터 빠른 도시화가 특징으로 나타나고 있는데, 도시화율은 1978년 8.7%에서 1995년 16.5%로 약 2배 증가하였다. 김종범, "중국의 도시화에 대한 소고(상)", 국토, 1997.10, pp.97-99.

8) 한편 동구 주요 도시의 주민이동률도 서방 도시들보다는 낮은데, 1990년 Habitat-World Bank의 자료에 따르면 바르샤바(2.5%), 부다페스트(4.4%)에 비해 뮨헨(9.2%), 파리(8%)에서의 주민 이동률이 월등히 높게 나타났다. Lee, Lisa, Struyk, Raymond, "Residential Mobility in Moscow During the Transition", in: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 20., Nr.4, 1996, p.657. 소련의 경우 1980년에 3-4%의 이동률을 나타내었다.

이다.[9]

<표-1> 남북한 주요 도시의 인구변화

(단위: 천명, %)

	도시명	1967	1982	1991	1996	96/67(배)[2]
북한[1]	평양(특별시)	1,555	2,525	3,335	3,566	2.29
	남포(직할시)	141	661	801	857	6.08
	개성(직할시)	141	331	385	412	2.92
	청진	226	722	673	720	3.19
	원산	226	331	289	309	1.37
	함흥	424	691	802	857	2.02
	해주	113	210	224	240	2.12
	김책	113	120	292	206	1.82
	신의주	170	271	321	343	2.02
남한	서울	3,303	8,916	10,871	10,470	3.17
	부산	1,430	3,344	3,855	3,879	2.71
	대구	848	1,904	2,236	2,491	2.94
	인천	527	1,180	1,964	2,404	4.56
	광주	404	814	1,179	1,302	3.22
	대전	316	696	1,091	1,298	4.11
	울산	113	476	727	994	8.79

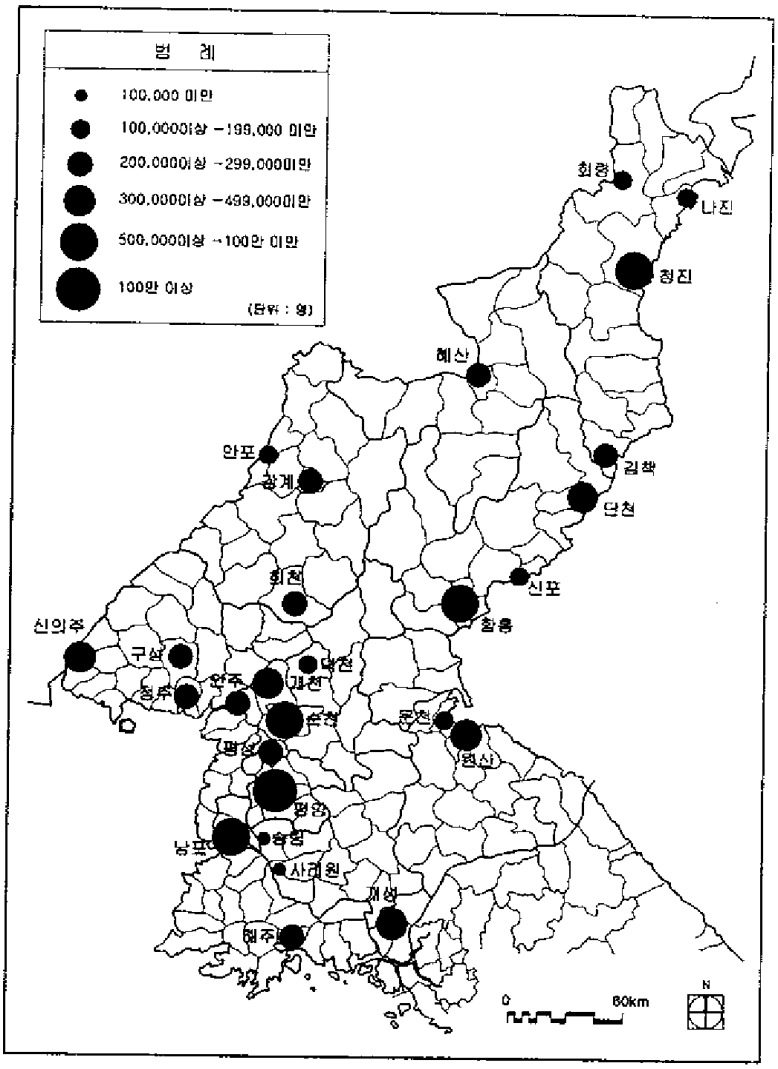
주: 1) 북한의 도시인구는 행정구역내에서 도시적 활동을 하는 인구만을 의미하고 있어서, 행정구역내 전체인구를 도시인구로 파악하는 남한의 기준과는 차이가 있다. 그리고 북한의 농촌지역에는 도시적 생산과 소비가 이루어지는 노동자구가 포함되어 있어서 북한의 도시화율을 남한의 그것과 직접적으로 비교하기는 힘들다.

2) 남한의 경우는 96/66년
북한의 경우 1991-1996까지의 5년 동안 약 7%의 인구증가를 나타냄
(대의원수비율증가율)

자료: 임형빈, 북한의 국토개발, 공보처, 1994
한국통계연구소, 1971 통계연감, 1971.
통계청, 한국도시연감, 각년도

9) 이러한 도시정책의 기조는 베이터(Bater)가 열거한 소련의 도시정책기조와도 유사함을 알 수 있다. 소련의 도시정책기조는 지역산업의 특성화, 지역의 자급자족경제 촉진, 사회비용 최소화, 지역격차와 불공평성 제거, 낙후지역 도시공업의 활성화, 교통비용 최소화, 도·농의 차이 제거 등 일곱 가지로 요약된다. 김원, "사회주의 소련의 도시계획평가에 관한 연구", 국토계획, 제31권 제5호, 1996.10, p.10.

<그림-1> 북한의 도시분포



1) 도시와 농촌의 균형발전 지향

북한에서 공간계획의 목표는 농공병립을 통한 도시와 농촌의 균형적 발전에 있다. 이 때문에 도시내에 농촌지역이 일부 포함된 도농복합적 도시들이 일반화되었다.[10] 수도인 평양의 경우에도 도시중심기능을 수행하는 중심도시권과 공업생산기능의 준위성도시권, 농업생산기능을 주로 하는 위성도시권 등이 구축되어 '도농간의 균형'이 추구되었다.[11] 그러나 이러한 도농간의 균형적 정주체계 구축이 자연스럽게 이루어지기보다

10) 북한 당국자들은 도시와 농촌의 관계가 자본주의하에서의 착취관계가 아니라 유기적 협력관계라는 기본 인식을 갖고 있다.

11) 김현수, 북한 도시계획의 특성분석과 통일후의 계획 패러다임의 정립에 관한 연구, '95 북한 및 통일연구 논문집(V), 통일원, p.298.

는 인위적인 주민재배치를 통해서 추진되었다는 데 그 한계가 있다. 외형적으로 바람직해 보이는 도농복합적 정주체계라는 것이 내면적으로는 통제[12]를 통해서만 유지되고 있다는 점에서 상당히 불안정한 구조임을 알 수 있다.

그리고 도시균형개발과 군단위 개발[13]이라는 원칙하에서 지방 중소도시가 집중적으로 육성되었다. 이러한 중소도시 육성정책은 중국 등 사회주의 국가에서도 보편화되어 있다.[14] 이렇게 중소도시의 건설을 지향한 것은 자본주의체제하에서 발생하는 대도시 문제를 미리 방지하고자 하는 의도도 반영된 것이다.[15]

2) 계획경제의 발전에 종속된 도시개발

북한에서 도시의 계획 및 건설활동은 기본적으로 생산활동[16]의 촉진을 위해 이루어지고 있다. "북한의 도시계획은 경제발전계획과 국토건설계획에 철저히 근거하여 통일적으로 작성되어야 한다(백과전서)"는 것에서 북한의 도시개발이 철저히 계획경제의 발전에 종속되어 있음을 알 수 있다. 이것은 남한에서 1950년대 이후 1970년대에 이르기

---

12) 그러나 최근의 심각한 경제난으로 주민들의 비공식적인 이동이 크게 증가하고 있는 것으로 보이는데, 북한은 지방주민들의 평양시 유입이 증가하자 이에 대한 단속을 강화하고 있는 것으로 알려졌다. 특히 경제난 심화로 인해 걸식자로 전락한 지방주민들이 평양으로 수시로 몰려들어 사회문제를 야기하고 있는 것으로 전해지고 있다. 내외 1112호(98.6.4).

13) 북한에서는 군을 중심으로 한 지방경제의 발전이 추구되었는데, 이것은 군이 면적과 인구의 측면에서 적당한 규모이며, 도시와 농촌을 연결하는 경제적 거점이기 때문이라는 것이다. 이제하, "통일에 대비한 북한의 지역균형개발 방안 모색", 한반도 평화정착의 제도화와 협력 증진, 제19회 통일문제학술세미나, 1996, p.92. 그리고 북한이 군단위로 공업기능을 분산 배치한 것은 전시에 대비하여 피해를 최소화하려는 군사적 의도도 내포되어 있다. 1978년 이전에 중국에서 균형적인 지역발전전략이 추진된 이유 가운데 하나도 전쟁에 대비하기 위한 것이었다.

14) 1978년 개혁·개방 이후 중국에서는 80년대에 "대도시의 규모를 엄격히 통제하고 중등도시를 합리적으로 발전시키며 소도시를 적극적으로 발전시키자"라는 정책을, 90년대에는 "대도시의 규모를 엄격히 통제하고 중등도시와 소도시를 합리적으로 발전시키자"라는 도시발전정책을 실시하였는데, 이러한 정책은 중소도시의 발전을 추진하는 역할을 하게 되었다. 김종범, "중국의 도시화에 대한 소고(상)", 국토 1997.10, p.93.

15) 북한의 도시개발에 대한 김일성의 교시에 따르면 "우리는 도시의 규모를 절대로 크게 하지 말고 소도시형태로 여러곳에 건설하여야 합니다. 그래야 도시를 운영하는 데도 편리하고 도시와 농촌을 골고루 발전시켜 나가는 데도 좋습니다."라고 언급되어 있어서 대도시화를 크게 경계하고 있음을 알 수 있다. 리화선, 조선건축사(2), 과학백과사전종합출판사, 1989, p.202 참조.

16) 1960년대 사회주의 확립기에 들어선 이후, 북한은 자립적 민족경제의 건설과 국방력의 강화를 위하여 군수산업 지향적인 중화학공업에 중점을 두었다. 이옥희, 이봉희, 북한의 도시 및 지역개발에 관한 연구, '92 북한통일연구 논문집, 통일원, 1992, p.455.

까지의 경제재건 및 고도경제성장기에서 공간개발이 시장경제의 발전에 종속적 위치에 있었던 것과 비슷한 특징이었다. 다만 남한의 그것이 이제는 어느 정도 균형적 관계에 도달해 있는 반면에, 북한은 이러한 종속관계가 더욱 심화되고 있다는 데 큰 차이가 있다. 이러한 경제개발우선적 공간정책[17]은 소련과 동독, 중국 등 사회주의 국가들에서도 공통적으로 나타난 정책기조였다.[18]

북한에서는 계획경제의 특성이 반영된 집단생산기지(콤비나트)가 노동자구[19]라는 형태로 조성되었는데, 이것은 주로 집약적 제조업과 채취업[20] 등을 도모하기 위해 농촌, 산간지역외에 도시지역내에서도 건설되었다. 중소도시인 덕천시, 순천시의 경우 도시내에 노동자구가 각각 7개소(석탄, 시멘트, 화학공장), 개천시에는 9개소(무연탄)가 입지해 있으며 수도인 평양에도 6개의 노동자구가 있다.

이렇게 도시개발에 있어서 공업을 중심으로 한 경제개발이 우선시됨에 따라 도시내 토지이용에 있어서도 공업용지의 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 평양과 인구규모가 유사한 부산의 시가지면적대비 공업용지비율이 3.8%인 데 비하여 평양은 18.8%에 이르고 있다는 것이 이것을 잘 나타내주고 있다.

---

17) 도시개발의 종속적 위치 때문에 북한에서의 위성도시개발도 시장경제국가의 전원도시적 위성도시건설과는 달리 "공업을 발전시키는 방도로써" 추진되고 있다.

18) 소련의 경우, 레닌은 제1차 경제계획(1928-32)에서 사회경제계획(planirovaniya)을 물리적 계획(planirovka)에 우선하여 실시토록 하였다. 김원, 1996, p.16. 중국공산당은 건국 이후 기존 도시를 소비도시로 규정하고, 사회주의하에서의 도시는 생산도시로 전환되어야 한다고 주장하면서 소비도시를 생산도시로 전환하는 방침을 중화인민공화국 도시정책의 근본원칙으로 삼았다. 김종범, "중국의 도시화에 대한 소고(상)", 국토, 1997.10, p.93.

19) 노동자구는 주로 자원개발지역에 인위적으로 형성된 인구밀집지역을 말하며, 주민 구성원이 대부분 노동자들이다. 1996년 말 현재 북한에는 모두 251개의 노동자구가 있는 것으로 알려져 있다. 노동자구에 입지하는 '연합기업소'는 기본생산기지, 보조생산기지, 관리 및 문화봉사기지, 종업원의 살림집 구역 등으로 구성되어 있는 복합적 생산기지라고 할 수 있다. 지역적 조건이나 생산적 연계를 고려하여 몇 개의 공장, 기업소를 묶은 연합기업소는 1973년 최초로 도입되었다가 1980년대 중반부터 전면적으로 시행되었는데, 국가계획위원회의 지도하에 기업의 경영활동을 독자적으로 수행할 수 있는 대부분의 권한을 갖게 되었다. 최진욱, 북한의 지방행정체계, 민족통일연구원, 서울, 1997, p.23.

20) 채취공업의 우선화정책은 현재까지도 유지되고 있는 일관된 북한의 공업정책이다. 김창규, 북한의 지하자원법제, 한국법제연구원, 1996, p.11.

<표-2> 평양과 부산의 토지이용구성비율 비교

(단위 : ㎢, %)

도시	시가화면적	주거지역	상업지역[1]	공업지역	기타지역
평양	42 (100)	23.65 (56.3)	0.65 (1.5)	7.88 (18.8)	9.82 (23.3)
부산	271.00 (100)	105.70 (39.0)	18.30 (6.8)	10.40 (3.8)	136.6(50.4)

주: 1) 북한에서 상업이라는 용어의 개념은 소유형태가 전인민적 소유, 협동적 소유, 개인적 소유 등으로 다양화되어 있는 상품을 공급하거나 공급업무에 종사한다는 의미이며, 유통활동의 참여를 통해 이윤추구를 하는 자본주의적 상업의 의미는 아니다. 전창곤, 김운근, "북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계의 구축 방향", 농촌경제, 제21권 제1호(1998 봄), 한국농촌경제연구원, p.87.

2.1.2 북한 도시개발의 특성

이러한 도시정책의 기조하에서 추진된 북한의 도시개발은 여러 가지의 특징을 나타내고 있는데, 이것은 '공업화된 도시개발', '사회주의 이념의 반영', '단순화된 공간구조 형성' 등으로 요약할 수 있다.

1) 공업화된 도시개발

북한은 소련이나 중국 등 사회주의 국가들과 마찬가지로 도시개발의 공업화, 기계화를 지향하였다. 이것은 토지의 국가소유 등 대규모 개발이 가능하였던 체제적 특성이 반영된 것이었다.[21] 북한의 공업화된 도시개발은 소련의 대량주택건설계획으로부터 큰 영향을 받았는데[22], 1957년 소련의 주택건설에서 등장한 조립주택기술과 표준화 등이 북한에서도 적극적으로 추진되었던 것이다.[23] 이에 따라 1958년 이후 대부분의 도시주택과 공장들은 표준설계에 의하여 건설되었으며, 조립식 건설이 크게 증가하였다.[24] 그

21) 개인소유의 토지가 많은 시장경제체제의 도시들보다는 모든 토지를 국가가 소유하는 계획경제체제의 도시들에서 공업화된 도시개발 추진이 유리한 것은 당연한 것이었다.

22) 김원, "사회주의 소련의 도시계획 평가에 관한 연구", 국토계획, 제31권 제5호, 1996.10, p.12.

23) 소련에서는 스탈린의 뒤를 이어 후르시쵸프의 집권기에 조립식공법을 통한 건설의 공업화가 본격적으로 추진되었다. 이 시기부터는 스탈린주의적 건축 및 도시건설에 대한 비판이 제기되었는데, 도시건설에 있어서 사회주의의 상징성보다는 기능주의적 측면이 높은 평가를 받기 시작하였다. 소련의 경우 조립식공법에 의한 주택들은 보통 5층규모로 층 높이는 2.5m, 주택당 평균크기는 50m2 이하였다. Wollmann, Hellmut. 1994. Systemwandel und Staedtebau in Mittel- und Osteuropa, Basel, p.182.

24) 북한은 제2차 7개년계획기간(1978-1984)에 조립식건설의 비중을 산업건설에서 70%, 살림집건설에서 90%, 공공건물건설에서 70%, 시설물건설에서 60% 이상 이르도록 하는 목표가 설정되었다. 리화선,

러나 이러한 공업화된 도시개발은 규격화된 건설에 따른 획일적 도시경관을 야기시켰고, 부실시공에 따른 막대한 보수수요를 동반하였다.

2) 사회주의 이념의 반영

북한은 "아름답고 현대적인 사회주의 도시 건설"이라는 정치적 이념을 도시계획의 목표로 하고 있다.[25] 이 때문에 사회주의적 생활방식의 형성을 위해 집단적인 주거단지가 개발되었다. 이러한 집단주거지는 일반적으로 대규모 아파트단지 형태로 건설되었는데, 평양의 광복거리, 청진의 남청진지역[26] 등이 대표적 사례이다.

북한에서는 집단적 생활양식의 창출을 위해 '주택소구역'이라는 기본적인 생활단위를 설정하였는데, 이것은 소련의 '세부구역(Mikrobezirk: microrayon)', 동독의 '주거구역'(Wohnbezirk)[27], 중국의 노동단위복합체(the work-unit compound)[28] 등을 모방한 것이다. 이러한 북한의 '주택소구역계획'[29]은 남한의 생활권계획상 근린주구와 유사한 성격을 갖고 있으나, 남한보다는 직주근접의 원칙에 더욱 충실하게 설정되었다.

이러한 사회주의적 이데올로기는 도시경관의 형성에 대해서도 커다란 영향을 미쳤는

조선건축사(2), 과학백과사전종합출판사, 1989, p.124, p.268.

25) 이것은 모스크바를 공산주의 모범도시로 육성한다는 1971년 모스크바의 도시계획과도 유사한 목표이다.

26) 이 지역은 도심의 공해문제로 주택지구를 외곽으로 이전시킨 대표적 사례가 되고 있다.

27) 동독에서는 소련의 "세부구역(Mikrobezirk)"에 상응하는 "주거구역(Wohnbezirk)"이 형성되어, 여기에 공원과 학교, 유치원, 유아원, 그리고 일상적으로 주민생활에 필요한 공급시설들이 통합되어 배치되었다. 이보다 작은 범위의 "주택구역(Haeuserviertel)"은 블록영역에서 형성되었다. 주택구역은 소련의 주거단위(Wohnquartal)에 상응하는 것으로서 폐쇄된 건축블록을 나타낸다. 주거구역은 이들 주택구역의 집단으로 구성되었다.

28) 모택동체제하의 중국에서는 주택과 직장 그리고 각종 서비스시설이 통합적으로 조성된 자족적 생활단위(노동단위복합체: the work-unit compound)가 도시개발의 중심적 요소였다. Gaubatz, Piper Rae, "Urban transformation in post-Mao China: impacts of the reform era on China's urban form", in: Urban spaces in contemporary China, New York, 1995, p.30. 이러한 노동단위복합체는 공장 등 일자리를 중심으로 주로 1950년대 중반부터 1970년대 초반까지 활발하게 건설되었으며, 이러한 노동단위복합체가 도시 전지역에 건설됨에 따라 도심과 교외지역의 도시경관이 유사해지는 결과를 초래하기도 하였다. 이러한 노동단위복합체는 소비에트의 모델을 따른 것으로 3-5층규모의 건물들이 중심이 된 평면적이고도 확산적인 도시개발을 가져왔다. 이러한 확산적 개발이 중국의 도시개발에 있어서 가장 큰 특징 가운데 하나이다.

29) 주택소구역은 평균적으로 15~20ha의 면적에 주민 5000~6000명(서울 1개동의 1/2 정도)의 주택단지를 형성하고 있는데, 이곳에는 살림집과 함께 학교, 탁아소, 유치원 등 여러 가지 기능의 건물들이 배치되었다.

데, 광장과 중심가로를 중심으로 하여 정치적 상징성이 강한 경관이 구축되었다.[30]특히 대도시는 물론 지방 중소도시의 경우에도 중심시가지는 혁명사적관을 중심으로 중심구획, 공공건물계획, 봉사건물구획 등으로 기능이 배치되어 획일적인 도시경관이 연출되었다.

사회주의적 도시개발의 이념은 교통체계에 있어서도 개인교통 중심적 교통체계 보다는 대중교통중심적 교통체계를 만들어냈다. 평양의 경우에도 지하철(34km), 궤도전차(44km) 등이 중심적인 교통수단이 되고 있으며, 승용차[31]의 이용은 극히 미미한 것으로 알려지고 있다. 이 때문에 도시내 교통혼잡 등과 같은 문제는 나타나지 않는다고 한다. 지방도시의 경우에도 주민들은 무궤도전차(전기버스) 등 대중교통수단을 주로 이용하거나, 도보통행이 많은 것으로 알려지고 있다.

최근 북한은 연료부족으로 대중교통수단의 정상운행이 어려워짐에 따라 평양 등 대도시에서는 자전거 이용을 적극 권장하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 "차길 오른쪽으로부터 1m 안쪽"을 자전거 전용도로로 허가하고, 도시내 터널(평양시의 금릉 1·2호터널)의 자전거 운행을 허가하는 등 자전거 타기가 적극 권장되고 있다.[32]

3) 단순화된 공간구조 형성

남한의 도시들에서는 토지의 사적 소유를 토대로 다양한 토지이용이 나타나고 있다. 이 때문에 토지이용의 경쟁이 심한 서비스기능이 중심이 되어 도심과 부도심이 형성되는 등 다양한 공간구조를 갖게 되었다. 이와 달리 근본적으로 토지이용에 대한 경쟁이

---

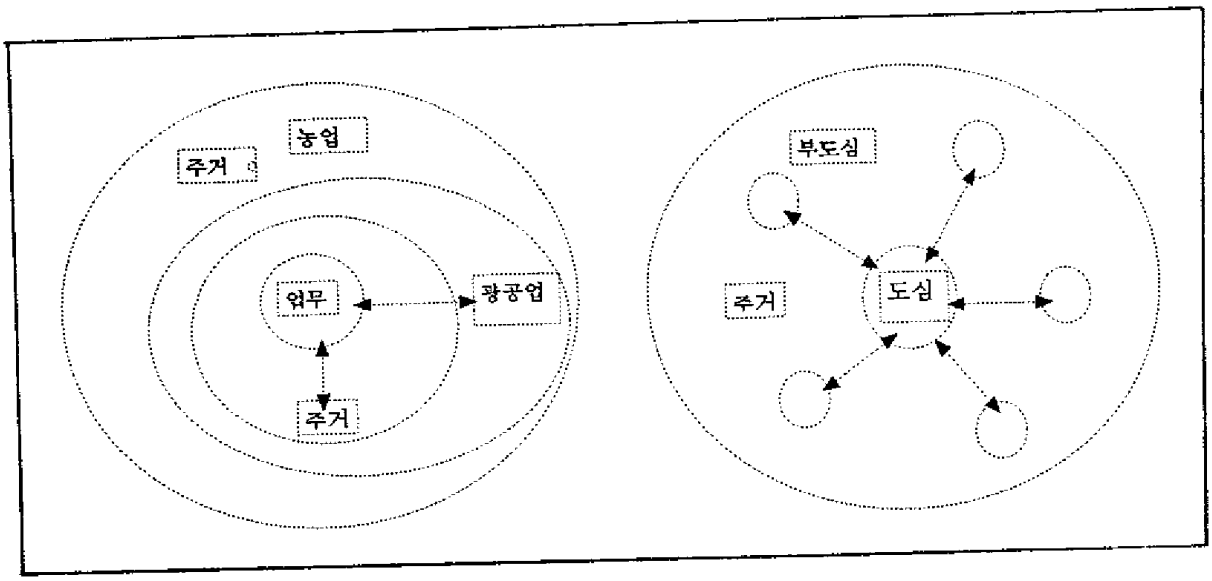
30) 도시내부구조는 도심, 간선도로, 광장의 3가지를 기본으로 하여 중앙집중적 형태로 건설되었는데, 도시의 입구와 중심을 연결하는 가로를 도시의 구성축으로 하고 이 중심가로를 따라 상업 및 서비스공간, 문화공간 등을 배치하였다. 특히 정치적, 도시경관적 측면에서 광장의 의미가 중요하였다. 해방초기에는 역전광장, 공설운동장, 학교마당 등을 개조하여 광장으로 사용(평양역전광장, 원산역전광장, 신의주역전광장 등)하였으며, 전후 6-7년 동안 새로운 광장과 거리들이 조성되었다. 평양의 경우 도시를 웅장하게 건설하기 위해 김일성광장을 도심부에 건설(1954)하였다(이러한 도심 광장이 주로 정치집회의 장소로 활용된 것은 모스크바나 동베를린의 경우와 같았다). 중심가로의 경우 건물들을 가로변에 길게 배치하는 주변식방법으로 거리를 형성하였으며(평양, 원산, 사리원, 개성 등), 1960년대 부터는 김일성동상을 중심으로 하는 새로운 도시구성체계를 형성토록 하였다. 이렇게 동상-광장(문화시설 포함)-공원의 순서로 도시를 조성(원산 개선광장 해주 중심광장)함으로써 정직된 도시경관이 형성되었다.

31) 북한의 전체 자가용 승용차는 3,000여대에 불과한 것으로 알려져 있으며, 이 가운데 평양에 2,000여대가 있다고 한다. 윤응, 북한의 지리이해, 1995, p.81.

32) 내외통신 11209호(1998.6.22).

존재하지 않는 북한의 도시에서는 상업 등 서비스기능의 공간적 집적이 매우 작은 규모로 분화되었기 때문에 부도심 등은 존재하지 않는다. 이 때문에 단핵적인 공간구조가 형성되었다.

<북한:평양> <남한:서울>



<그림-2> 남북한의 대도시 공간구조 비교

이러한 공간구조적 특징은 앞의 그림에서와 같이 평양과 서울의 공간구조 비교를 통해서 더욱 분명하게 대비되고 있다. 남한도 평양과 같이 1960년대까지는 4대문을 중심으로 한 일극중심적 공간구조를 갖고 있었으나 지금은 다양한 부도심을 가진 다핵적 공간구조를 갖게 되었다. 평양은 중구역 등 일부 중심지의 구역에 정치, 행정, 문화적 기능이 집중되고, 나머지 구역에는 주거와 공업이 평면적으로 배치된 단핵적이고 단순한 공간구조가 지속되고 있다.

2.1.3 북한 도시개발의 문제점

북한의 도시개발은 그 특성만큼이나 복잡한 문제들을 갖고 있는데, 그 가운데 몇 가지 핵심적인 것을 정리해보면 다음과 같다.

1) 정치적 요인에 따른 도시성장의 왜곡

북한에서는 행정구역상 시 및 직할시 등의 지정이 인구규모와 같은 객관적 기준에

따라 이루어지는 것이 아니라 정치적 이유로 이루어지고 있어서, 자연스러운 도시정주체계 구축과 도시성장이 이루어지지 못하고 있다.[33] 그리고 신분계층별로 주민들의 거주지를 통제함에 따라 도시간 주민구성의 사회계층적 불균형도 초래되었다. 북한정부는 대도시지역에는 핵심군중(30%), 지방중소도시와 농촌에는 기본군중(50%), 낙후지역에는 복잡군중(20%)이 거주하도록 유도하여, 특정지역에 사회적 취약계층이 집중되는 문제를 가져왔다. 그리고 산업입지적 효율성보다는 정치·군사적 고려에 따라 육성된 내륙 공업도시들[34]은 도시정주체계를 왜곡하는 원인이 되고 있다. 또한 도시개발을 위한 계획의 수립 및 사업추진이 중앙의 결정[35]에 의존적이었던 것도 자연스러운 도시성장을 제약하는 원인이 되고 있다.

2) 비효율적인 도시토지이용

사회주의체제하에서 북한지역의 도시개발은 공간이용의 효율성보다는 주체건축사상의 실현과 같은 정치적 이념이 강조되었다. 이 때문에 대도시지역의 경우 과도하게 넓은 대로나 경제성이 없는 전시성 건축물들이 건설되기도 하였다. 1997년 상반기 북한에서 건설된 총 건설실적 24건 가운데 정치선전 목적의 상징물이 전체의 62.5%를 차지하였다는 것이 이것을 증명해주고 있다.

또한 도심에 공업 및 군사기능이 과도하게 위치하고 있어서 토지이용의 측면에서 적지 않은 비효율을 초래하고 있다. 1960년대 말 기준으로 평양 등 주요 5대 도시의 시가지면적 대비 상업지비율이 약 2.3%인 반면에 군용지역 면적은 약 4.9%였고, 개성의 경우 도시면적에서 군사시설과 관련이 있는 특수토지비율이 무려 10.7%에 이르렀다고 한다.

---

33) 당초 직할시로 지정되었던 함흥, 청진 등은 일반시로 격하된 반면에 인구규모가 함흥의 1/2인 개성시가 정치적 이유로 직할시가 된 것이 대표적 사례이다. 청진시의 지위는 일반시→직할시→일반시 등으로 그 지위가 변동되었고, 함흥시의 경우 일반시로 격하된 이유나 이를 다시 직할시로 승격시키지 않는 이유는 전혀 알려지지 않고 있다. 또한 1991년 시로 승격된 문천시의 경우, 승격이유가 강원도내에 도시가 원산시 하나밖에 존재하지 않기 때문이라고 한다. 치안문제연구소, 치안문제, 1995년 3월호, p.32.

34) 내륙지역에 군수산업 중심의 도시들이 육성된 것은 군사적 목적에 따른 것이며, 이것은 외국의 해상위협에 대처하려고 내륙지역에 공업기지를 배치하였던 중국의 경우와 유사하다. 동유럽의 체제전환국들에서는 이러한 군수산업 중심의 도시들이 전환과정에서 가장 커다란 변화를 겪었다.

35) 북한은 지방인민위원회에 지방정부를 구성하는 권한을 부여함으로써 외형상 지방분권화를 표방하고 있지만, 기본적으로는 민주주의 중앙집권제 원칙 위에서 중앙·지방의 관계가 규정되고 있다. 최진욱, 북한의 지방행정체계, 민족통일연구원, 서울, 1997, p.6.

평양의 경우, 전체공장의 70.6%가 도심 및 도심주변구역에 위치하고 있어서 장기적인 도시발전과 도시환경의 측면에서 볼 때 불합리한 토지이용이라고 할 수 있다. 이러한 도시내 공장입지의 문제는 북경이나 모스크바에서도 발생하고 있어서 사회주의국가의 대도시들이 갖고 있는 공통적 문제로 보여진다.[36] 한편 이러한 도시내 공장용지 및 군부대용지는 통일 이후 새로운 도시발전을 위하여 사용할 수 있는 잠재력을 지니고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

<표-3> 평양시의 공장분포

구분	도심구역	도심주변구역	외곽구역
	중, 대동강, 동대원, 선교, 평천, 보통강, 모란봉, 서성(8)	만경대, 형제산, 대성, 낙랑, 사동, 역포(6)	순안구역, 용성구역, 삼석구역, 승호구역, 강남군, 중화군, 상원군, 강동군(8)
공장갯수(개) (8.15 이전-1980년대)	194	148	142
비율(%)	40.0	30.6	29.4

3) 도시간 및 도시내 주거환경의 불균형

북한은 지역의 균형있는 발전을 지향하였지만, 대도시와 중소도시간 주거환경의 격차는 엄연히 존재하였다. 특히 수도인 평양과 지방도시간에 주거환경의 불균형이 심각하였는데, 이것은 북한 당국이 평양을 도시건설의 모델로서 특별 관리하였기 때문이다. 북한은 1987년과 1993년 사이에 추진된 '제3차 7개년계획'기간 동안 전국적으로 100여만 세대의 살림집(주택)을 건설하였다고 발표하였는데, 1993년 한해 동안 평양의 통일거리에 2만세대 등, 평양에만 3만세대를 건설하였다.[37] 이것은 전국인구의 15%를 차지하는 평양에 연간 평균 건설물량의 21%가 공급되었음을 의미하는 것이다.

한편 도시내에서도 계층간에 주거환경의 격차가 엄연히 존재하고 있다. 최근 남포시 13호구획에 계획된 과학자살림집의 경우 세대당 26평 이상의 주택규모를 보이고 있는데, 이것은 북한 가구들의 평균 주거면적(10~15평)보다 2배 이상 높은 수준이다.[38] 그

36) 시가지내의 높은 공업지역 비율은 모스크바(31.5%)나 북경(25%) 등 사회주의 대도시들에서 나타난 공통적 특징이었다.

37) 조선중앙통신사, 조선중앙년감 1994, p.174.

38) 조선건축, 1997.3.

리고 자본주의체제하에서 볼 수 있는 주거불량지역이 존재하기도 하였는데, 평양의 선교구역, 평천구역은 노동자들이 집단 거주하는 곳으로 도시내 다른 지역보다 주거환경이 극히 불량한 것으로 알려져 있는 반면에, 북새거리는 '부자거리'로 통용될 만큼 주거환경이 좋은 지역으로 알려져 있다.[39] 이것은 거주공간의 심각한 사회계층적 괴리를 의미하는 것이다.

북한의 주거수준은 남한과 비교해 볼 때 양적, 질적으로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 1인당 주거면적이나 가구당 주거면적을 단순비교해 볼 때 북한은 남한의 절반 수준에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 더우기 북한의 평균적 주거수준이 아주 낮은 상태하에서 내부의 계층별 주거수준마저도 큰 차이를 보이고 있다는 데에서 북한 주거환경의 심각성이 나타나 있다.

주택외에 각종 공공서비스시설에 있어서도 계층별로 서비스수준이 큰 차이를 보이고 있는데, 대표적인 것이 의료서비스부문이다.[40] 이러한 주거환경의 실태를 종합해 볼 때, 외형적으로 안정되어 보이는 평양에서조차 내면적으로는 계층별로 불안정한 주거환경의 문제를 안고 있다는 사실을 알 수 있다.

<표-4> 평양시내의 신분별 거주실태

지역구분	도심지역			도심주변지역
	중구역 동대원구역	대동강구역	서성구역 평천구역 선교구역	만경대구역
신 · 분	당간부, 고위장무원	중간층 노동자	서민, 노동자	고위군관, 인텔인, 재외동포가족
주거환경	우량 (특호, 4호)	보통 (2-3호)	가장 열악 (1호)	우량 (특호, 4호)
주택규모	20-25평 이상	8-15평	8-10평	20-25평 이상

39) 그러나 전체적으로 북한의 건자재 수준이 낮기 때문에 주택들의 보수 수요는 매우 높을 것으로 예상되고 있다. 1996년 강동의 '은정마을' 조성공사에서는 '백수십종에 이르는 건재, 건구를 자체로 만들어 시공하였다(조선중앙통신사, 조선중앙년감, 1997, p.163.)'는 사례로 볼 때, 대부분의 주택들이 조악하게 시공되었음을 추측할 수 있다.

40) 신분별로 차별적인 공공서비스가 제공되고 있는데, 평양 의료시설의 경우 고급당원과 그 가족의 진료는 보통강구역의 봉화진료소나 대동강구역의 남산진료소 등에서 이루어지고, 일반 노동자들은 대체로 공장진료소 등에서 치료를 받는다. 고영환, 평양25시, 1992, p.82.

<표-5> 남북한의 주거실태 비교

구 분	남한(1995)	북한(1993)	남한/북한(배)
인 구 (천명)	44,606	22,645	1.97
주택보급률(%)	86	76-83	-
1인당 주거면적(m^2)	17.2	5.9-7.6(1990)[1]	2.3-2.9
가구당 주거면적(m^2)	56.8	28.7-36.4(1990)	1.6-2.0
주택평균면적(m^2)	80.7	47.0-57.5(계획기준)	1.4-1.7
주택의 주재료	시멘트, 벽돌	시멘트, 목조, 시리카트벽돌	

주: 1) 이것은 북한당국이 계획기준으로 삼고 있는 1인당 10-12m2에도 미치지 못하는 수준이다. 윤혜정, 장성수, 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향설정을 위한 연구, 1997, p.3

자료: 대한주택공사, 주택통계편람, 1998, p.1002.

4) 취약한 건설능력에 따른 도시개발의 부실화

북한내에서는 도시내 각종 건설사업이 사실상 군인과 당원, 주민들에 의해 추진되고 있다. 1996년 완공된 '안변청년발전소 제1계단 조업'과 1995년 완공된 평양의 '당창건기념탑' 등 각종 건설공사가 '군병력'과 '당원돌격대원'에 의해 이루어졌다는 것은 도시건설을 위한 전문 건설인력이 제대로 확보되지 못하고 있다는 것을 의미한다.[41] 이것은 필연적으로 전반적인 공사의 부실화와 공사비용의 증가를 초래할 수 밖에 없는 것이다. 특히 최근에는 심각한 경제난[42]에 따른 건자재부족으로 주택건설 등 각종 건설공사가

41) "1993년 완공된 평양 통일거리의 살림집 2만세대의 경우 14개월 동안 로동계급과 인민군이 동원되어 연건축면적 279만2천m2의 공사를 완료하였다." 조선중앙통신사, 조선중앙년감, 1994, p.182. 또한 북한은 1998년 9월 9일의 정권수립 50주년 기념일까지 완공키로 되어 있는 평양시 신시가지 건설공사의 조기완공을 위해 정무원 산하의 사무원들을 대거 동원하고 있다. 내외통신 11208호(1998.6.22).

42) 1990년대 이후 북한의 경제문제는 한계에 이르렀다는 평가가 나오고 있는데, 북한 스스로도 이러한 심각한 경제문제를 인정하고 있다. "90년대 들어서면서 련이어 일어난 엄중한 국제적 사변들과 복잡한 사태들은 우리 혁명과 건설에 큰 영향을 미치었으며 우리 나라 사회주의경제 건설에 커다란 장애와 난관을 조성하였다. ... 여러 사회주의 국가들과 세계사회주의시장의 붕괴로.... 우리 나라와 이 나라들 사이에 전통적으로 진행되어온 경제협조와 무역거래들이 부진하게 되었다. ..이것은 제3차 7개년계획을 원래 예견한 대로 수행할 수 없게 하였다." 조선중앙년감, 1994, p.168. 이러한 상황 때문에 북한 정권수립 50주년(9.9)을 기한으로 추진중인 평양시 2천세대 주택건설이 건자재 부족으로 어려움을 겪고 있는 것으로 노동신문 최근호가 보도했다. 내외통신 11246호(1998.7.15). 최근 공개된 IMF의 보고서(1997.11)에 따르면 1992년부터 1996년 사이에 북한의 국내총생산(GDP)이 50%나 감소된

큰 어려움에 처한 것으로 보인다.

전체적으로 살펴볼 때, 현재 북한의 도시문제는 '외형적 안정'과 '내부적 불안정' 사이의 '긴장관계'로 압축해서 표현할 수 있을 것이다. 인구이동의 인위적 통제를 통해 과도한 대도시 인구집중이 발생하지 않았고, 이 때문에 주요 도시의 주거밀도는 일정한 수준을 유지하고 있는 등 도시의 '외형적 안정'이 남한의 도시들과 대비되고 있다. 그러나 이러한 '외형적 안정'은 시장경제의 힘과 계획의 힘이 조화를 이루어서 이룩된 선진국의 도시환경과는 거리가 멀다는 데에 문제가 있다. 철저한 관리와 통제를 통해서 '획득된' 안정은 필연적으로 내부적인 불안정을 동반할 수 밖에 없기 때문이다. 본 연구에서는 도시내의 기형적 토지이용과 불균형적 주거환경 등을 통해서 이러한 내부적 불안정을 일부 확인할 수 있었다.[43]

2.2 남북한 도시개발의 특성 비교

앞에서 살펴본 바와 같이 북한에서는 계획경제체제하에서 남한과는 다른 도시개발이 추진되어 왔다. 여기에서는 북한의 도시개발 특성을 사회경제적, 환경적 측면에서 남한과 비교해 봄으로써 통일 이후 북한지역의 도시개발에 있어서 극복되거나 계승되어야 할 사항들을 정리해 보았다.

2.2.1 도시개발의 경제적 효율성 측면

도시개발의 경제적 효율성은 토지이용과 기반시설의 측면에서 비교될 수 있을 것이다. 토지이용의 측면에서 볼 때, 북한에서는 토지비용에 대한 인식이 없어서 토지의 조방적 개발이 보편화되어 있다. 그리고 전체적으로 토지이용의 경제적 합리성보다는 정치적, 사회적 가치가 중시되었기 때문에 비효율의 문제가 발생할 수 밖에 없었다. 반면에 남한의 경우에는 사회적, 환경적, 건축적으로 바람직한 수준으로 개발이 이루어지기 보다는 경제적 비용과 수익성의 논리에 따라 고밀개발이 이루어지는 문제가 나타났다.

것으로 나타나서, 심각한 경제적 위기상황을 짐작할 수 있다.

43) 도시와 도시간의 관계, 도시내 토지이용의 관계 등이 국가에 의해 관리되고 있기 때문에, 만약 이러한 통제기구에 문제가 생기면 그 동안 유지되었던 '외형적 안정'은 유지되기 힘들 것이다. 이러한 측면에서 북한 도시들의 '내부적 불안정'이 문제가 되는 것이다.

이것은 적지 않은 사회적, 환경적 부작용을 야기시키고 있어서 남한의 토지이용 행태가 북한에 비해 반드시 효율적이라고는 볼 수 없다.

교통 및 기반시설의 측면에서 볼 때, 북한은 대중교통 중심의 교통체계를 갖고 있으며 개발이 도시전체에서 비교적 균형있게 이루어져 기반시설의 과부하와 같은 부작용은 남한에 비해 상대적으로 적게 나타나고 있다. 남한의 경우에는 인구의 집중과 개인교통의 증가로 인해 전체적으로 기반시설에 과부하가 발생하는 등 공간활용의 비효율이 문제가 되고 있다.

이러한 점들을 종합적으로 살펴볼 때 공간이용의 효율성 측면에서는 남북한 모두 문제가 있음을 알 수 있다.

2.2.2 도시개발의 사회적 정당성 측면

북한에서는 표면적으로 도시개발에 따라 사회적 취약계층이 불이익을 받는 문제는 없는 것으로 알려져 있다. 그러나 내부적으로 볼 때 일부 특수계층과 일반 대중간의 주거환경에 많은 차이가 나타나고 있으며, 도시개발이 일부 특수계층의 생활여건 개선을 우선적으로 고려하거나, 정치적 선전의 목적에 따라 이루어지는 경우도 많아서 결코 사회적 정당성의 기준으로부터 자유롭지 못한 형편이다.

남한의 도시개발에 있어서는 주로 민간자본이 개발을 주도해왔기 때문에 사회적 취약계층이 개발로부터 소외되는 사회적 부작용이 발생되고 있다.[44] 그러나 주민참여에 의한 도시개발이 추진되는 등 민주적 도시개발의 잠재력은 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다.

종합적으로 살펴볼 때, 도시개발의 사회적 부작용이 북한지역에서 내재되어 있는 반면에 남한지역에서는 이것이 외연화되어 있다고 볼 수 있다.

2.2.3 도시개발의 환경적 친화성 측면

남북한 모두는 외형적으로 환경친화적 도시개발을 추진하고 있다. 북한은 '국토환경

44) 공공의 참여가 소극적인 재개발과 재건축의 경우, 현재 수익극대화의 논리 속에서 도시개발행위가 자산증식의 수단으로 왜곡되는 문제가 발생하였다.

보호모범군(시, 구역)' 칭호를 제정하여 환경보호사업에 모범을 보인 시와 구역 등을 국가적으로 표창하는 등[45], 도시개발의 환경적 측면을 강조하고 있다. 북한의 도시개발에 있어서는 대중교통이 중심이 되는 교통체계를 도입함으로써 환경오염 유발요인이 적으나, 도시내에 입지시킨 공업시설에 따른 문제는 적지 않은 것으로 보인다.[46]

한편 남한의 도시지역에서는 생산활동에 따른 환경오염 가능성은 점차 적어지고 있으나, 고밀개발에 따른 연료의 집약적 소비와 개인교통 증가에 따른 대기오염의 문제가 심각한 실정이다. 전체적으로 볼 때 북한의 도시개발이 '외형적'으로는 양호한 환경을 나타내고 있으나, 이것 역시 심각한 경제난에 따른 경제활동 저하 등에 기인하고 있어서 남한과의 단순비교는 힘들 것이다.

2.2.4 도시개발의 계획체계 측면

북한에서 도시개발의 제도적 바탕이 되는 도시계획의 수립은 '인민경제발전계획'과 '국토건설계획'에 종속되어 있다. 이 때문에 지역의 특성이 도시개발에 반영될 수 있는 토대를 갖추고 있지 못하다. 남한에서의 도시계획은 기본적으로 자치행정에 따라 자율적으로 수립될 수 있는 여건을 갖고 있으며 주민참여에 의한 수립절차가 제도적으로 마련되어 있지만, 아직 제대로 정착되지는 못한 상태이다. 또한 북한의 계획체계는 너무 단순화되어 있어서 구체적 개발사업에 대한 규정들이 미흡한 반면, 남한의 계획체계는 지나치게 복잡하여 개발사업의 시행과정에서 많은 혼선이 발생하고 있다.

남북한의 도시계획은 모두 주민들의 쾌적한 생활의 보장을 주요 목표로 하고 있지만, 북한의 경우 "사상교양에 유리한 장소를 도시의 중심이 되도록 설계한다"는 기본원칙이 설정되어 있는 등 도시계획이 정치적 수단으로서 기능하고 있다는 점이 남한과 근본적으로 다르다. 이 때문에 남한의 도시계획들이 포괄하는 주거, 여가, 노동, 공공서비스 등의 일반적인 도시기능 이외에 사상교양기능의 배치가 도시계획의 핵심적 계획 요소가 되고 있는 것이다. 이것은 향후 남북한 계획체계를 통합할 때에 고려되어야 할 중

45) 조선중앙통신사, 조선중앙년감, 1997, p.482.

46) 그러나 최근의 심각한 경제난으로 공장들의 전체적인 조업률이 극히 낮아서 생산활동에 따르는 환경오염은 낮아지고 있을 것으로 예상된다. IMF의 보고서에 따르면 1992-1996년 사이에 북한의 공업생산은 66%나 감소되었다고 한다.

요한 차이점이라고 할 수 있다.

2.2.5 종합

전체적으로 비교해 볼 때, 북한의 도시개발은 사회주의 계획경제의 특성을 반영하고 있으며, 남한은 시장경제의 특성을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 이 때문에 북한의 도시지역에서는 업무, 상업 등의 토지이용보다는 공업을 중심으로 한 토지이용이 이루어지고 있으며, 남한에서와 같은 도심과 부도심 등의 서비스거점이 형성되지 않고 소구역별 서비스 공급이 이루어지고 있다.

<표-6> 남북한 도시개발의 종합적 평가

구 분	북 한	남 한
도시개발의 특성	- 중앙정부의 계획 및 개발 주도 - 경제개발에 종속된 도시개발 - 도농복합적 도시개발 - 공업화된 도시개발	- 도시개발에 있어서 공공의 소극성과 민간의 개발주도 - 경제적 효율성 중심의 도시개발
도시개발의 문제점 (극복되어야 할 측면)	- 도시토지이용의 비효율(토지의 조방적, 정치적 이용, 공업·군사시설 입지) - 도시개발의 정치적 성격 - 비민주적 계획 및 개발체계	- 과밀개발(도심), 난개발(주변지)에 따른 도시문제(교통혼잡, 환경오염) - 부동산투기 - 사회적 약자의 소외
도시개발의 긍정적 측면 (계승되어야 할 측면)	- 상대적으로 낮은 개발밀도 - 대중교통중심의 교통시설 - 소생활권 중심의 정주체계	- 시민참여에 의한 도시개발 - 자치행정에 의한 도시개발

근본적으로 토지이용의 '경쟁'이 존재하지 않는 북한에서는 조방적인 토지이용이 이루어지는 문제를 보이고 있는 반면에, 남한의 도시개발은 고밀개발과 난개발에 따른 전반적인 도시환경 악화가 대도시지역에서 나타나고 있다. 남한 도시지역의 토지이용이 북한에 비해 외형적으로는 불안정해 보일지 모르지만, 내부적으로는 역동성을 유지하고 있다.

마지막으로 북한의 도시개발에 있어서 통일 이후에도 계승, 발전되어야 할 측면은 상대적으로 녹지와 공공용지를 많이 확보하는 계획기준과 대중교통중심의 교통체계, 소

생활권 중심의 정주체계 구축 등이 될 수 있을 것이며, 극복되어야 할 것은 토지의 조방적 이용과 공업적, 군사적 토지이용, 비민주적 개발체계 등으로 요약할 수 있을 것이다.

3. 통일 이후 북한지역의 도시개발 과제

앞에서 살펴본 북한의 도시문제들은 통일과 체제전환이라는 전환기에 여러 가지 과제를 제기하게 될 것이다. 여기에서는 먼저 통일에 따르는 제반여건의 변화를 전망해보고, 이에 대응한 도시개발의 과제를 살펴보도록 하였다.

3.1 통일에 따른 제반여건의 변화 전망

3.1.1 통일방식과 사회경제적 통합방식에 대한 가정

통일이 현재와 같은 남북대치상황속에서 급진적으로 이루어질 경우, 그 사회경제적 충격은 남북한 모두에게 매우 클 것으로 예상된다. 그러나 북한이 중국처럼 부분적이나마 경제개혁을 추진하고, 남한과의 상호협력관계를 지속적으로 유지, 발전시키는 가운데 점진적으로 통일을 이룩할 경우에는 전자의 경우보다 통일의 사회경제적 충격이 적을 것으로 예상된다. 현재 우리 정부가 추구하는 평화적 남북통일도 바로 이러한 점진적 통일을 지향하고 있으며, 이것이 급진적 통일보다 더 바람직한 통일의 방식임은 분명하다. 그러나 이러한 점진적 평화통일은 정치적 통일 이전에 사회경제적 통합이 사실상 일정 수준 달성되는 것을 의미하기 때문에 현 시점에서 도시개발의 과제를 논의하는 것은 큰 의미가 없다.

결국 남한의 계획가들이 대비할 필요가 있는 상황은 가장 많은 부작용이 발생할 것으로 예상되는 급진적 통일의 경우가 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 급진적 통일의 경우를 가정하여 북한지역에서 나타날 사회경제적 여건변화와 이에 따른 도시개발의 과제를 살펴보도록 하였다.[47] 이러한 급진적 통일시에 북한지역의 혼란에 대해

47) 여기에서 가정한 급진적 통일이란 독일의 경우와 같이 어느 한쪽의 정치체제가 붕괴하여 다른 한편으로 흡수통합되는 방식을 의미한다. 본 연구에서는 남한주도의 급진적 통일이 이룩되는 경우를 가정하였다.

생활권 중심의 정주체계 구축 등이 될 수 있을 것이며, 극복되어야 할 것은 토지의 조방적 이용과 공업적, 군사적 토지이용, 비민주적 개발체계 등으로 요약할 수 있을 것이다.

3. 통일 이후 북한지역의 도시개발 과제

앞에서 살펴본 북한의 도시문제들은 통일과 체제전환이라는 전환기에 여러 가지 과제를 제기하게 될 것이다. 여기에서는 먼저 통일에 따르는 제반여건의 변화를 전망해보고, 이에 대응한 도시개발의 과제를 살펴보도록 하였다.

3.1 통일에 따른 제반여건의 변화 전망

3.1.1 통일방식과 사회경제적 통합방식에 대한 가정

통일이 현재와 같은 남북대치상황속에서 급진적으로 이루어질 경우, 그 사회경제적 충격은 남북한 모두에게 매우 클 것으로 예상된다. 그러나 북한이 중국처럼 부분적이나마 경제개혁을 추진하고, 남한과의 상호협력관계를 지속적으로 유지, 발전시키는 가운데 점진적으로 통일을 이룩할 경우에는 전자의 경우보다 통일의 사회경제적 충격이 적을 것으로 예상된다. 현재 우리 정부가 추구하는 평화적 남북통일도 바로 이러한 점진적 통일을 지향하고 있으며, 이것이 급진적 통일보다 더 바람직한 통일의 방식임은 분명하다. 그러나 이러한 점진적 평화통일은 정치적 통일 이전에 사회경제적 통합이 사실상 일정 수준 달성되는 것을 의미하기 때문에 현 시점에서 도시개발의 과제를 논의하는 것은 큰 의미가 없다.

결국 남한의 계획가들이 대비할 필요가 있는 상황은 가장 많은 부작용이 발생할 것으로 예상되는 급진적 통일의 경우가 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 급진적 통일의 경우를 가정하여 북한지역에서 나타날 사회경제적 여건변화와 이에 따른 도시개발의 과제를 살펴보도록 하였다.[47] 이러한 급진적 통일시에 북한지역의 혼란에 대해

47) 여기에서 가정한 급진적 통일이란 독일의 경우와 같이 어느 한쪽의 정치체제가 붕괴하여 다른 한편으로 흡수통합되는 방식을 의미한다. 본 연구에서는 남한주도의 급진적 통일이 이룩되는 경우를 가정하였다.

서 우려하는 견해가 많으나, 실제로는 혼란상황이 예상보다 크지 않을 수도 있다. 왜냐하면 북한의 공식적인 유통체계는 장기간의 경제난으로 인해 사실상 붕괴되어 있는 상태이고, 암시장 등 비공식적인 유통경로로 주민들이 물품을 조달하고 있어서 통일 직후 공식적인 유통경로의 마비 등은 별다른 의미가 없을 수도 있기 때문이다.[48] 하지만 의료서비스의 공급 등 기타 공공서비스의 유지는 통일 초기의 과도기적 혼란 속에서도 계속 유지될 수 있도록 대비책을 준비하여야 할 것이다.

<표-7> 남북한주민들의 성향 비교

구 분	북 한 주 민	남 한 주 민
일반적인 성향	집단주의적 가치관과 행동	개인주의적 가치관과 행동
사회경제적 공황(panic) 발생시 예상되는 행동	- 공공의 통제에 순응하는데 익숙해 있기 때문에 개별적 행동의 가능성은 많지 않음 - 공급부족에 익숙해 있기 때문에 물자부족에 따른 폭동 가능성은 적음	- 공공의 통제보다는 자신들의 판단에 따라 개별적인 행동을 하게 될 가능성이 큼 - 각종 공급기능의 마비에 따른 불평과 불만이 클 것이며 이에 따른 폭동발생 가능성도 있음

한편 이러한 급진적 통일 후, 남북한의 사회경제적 통합방식에 대해서는 선택 가능한 대안으로서 급진적 통합방식과 점진적 통합방식이 고려될 수 있을 것이다. 이 두 가지 통합방식은 나름대로의 장단점을 갖고 있는데, 본 연구에서는 상대적으로 정치경제적, 사회적 비용과 부작용이 적을 것으로 예상되는 점진적 통합을 남북한 사회경제적 통합의 기본원칙으로 가정하였다.

48) 현재 북한주민들은 생필품의 80%와 옥수수의 60%를 암시장을 통해서 구입하고 있기 때문에 암시장이 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 북한에서 비공식적인 암시장이 확대되기 시작한 것은 1980년대이며, 1990년대 이후 북한주민들 사이에 자본주의적 장사꾼 사고방식인 유통마인드가 급속히 확산되고 있다. 전창곤, 김운근, "북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계의 구축 방향", 농촌경제, 제21권 제1호(1998 봄), 한국농촌경제연구원, pp.97-98.

<표-8> 사회경제적 통합방식의 대안 비교

사회경제 통합방식	경제통합		사회통합		종 합
	긍정적 효과	부정적 효과	긍정적 효과	부정적 효과	
급진적 통합 -급진적 화폐통합 -급격한 사유화, 민영화	단기간 내에 단일경제권 형성	단기적으로 대규모 실업과 경제침체가 불가피	남북한 주민들의 사회적 결합을 단기간내에 추진	이질적 가치관, 문화관에 따른 사회적 갈등 초래	통일국가의 원칙적인 사회경제통합방법이나, 현실적으로는 사회경제적 부작용이 클 것임
점진적 통합 -단계적 화폐통합 -단계적 사유화, 민영화 등	안정적으로 경제체제 전환 추진	북한지역의 특별관리에 따르는 비용 부담/경제통합의 장기화	남북한의 사회적안정성을 유지할 수 있고, 안정적으로 상호이해의 학습과정을 거칠 수 있음	양 지역의 이질적인 사회문화적 요소가 상당기간 유지될 우려가 있음	상대적으로 사회경제적 부작용은 적을 것임

자료: 이상준, 통일 이후 남북간 인구이동의 안정화방안 연구, 국토개발연구원, 1997, p.46.

3.1.2 통일이 가져올 사회경제적 변화의 전망

통일 이후 남북한의 사회경제적 통합이 진행됨에 따라 북한주민들의 가치관과 생활행태는 크게 바뀔 것으로 예상되는데, 이 가운데 핵심적인 변화는 다음과 같다.

첫째, 주민들의 가치관이 개인주의적으로 바뀔 가능성이 많다. 통제체제하에서 집단주의적 가치관에 길들여져 있던 북한주민들은 이제 스스로 자신들의 생활방식을 결정하여야 하기 때문에, 남한에서 보편화되어 있는 개인주의적 가치관을 갖게 될 가능성이 높다. 특히 통신과 교통수단의 양적, 질적 수준이 향상됨에 따라 개인주의적 생활행태가 자리잡게 될 전망이다.

둘째, 이러한 개인주의적 가치관에 따라 출산률이 감소하고, 핵가족화가 진행되며, 주민들의 이동성이 증가할 것이다. 물론 출산률 감소는 개인주의적 가치관외에도 전환기의 경제적 불안정으로부터도 영향을 받을 것이다. 사회경제적 통합이 진행됨에 따라 경제적, 교육적, 문화적 요인에 의해 북한주민들의 이동성은 크게 증가할 것으로 예상된다. 더 나은 주거환경과 일자리, 그리고 교육환경을 찾아서 주민들의 이동이 활발하게

이루어질 것이기 때문이다. 이러한 이동성 증가는 그 동안 억제되었던 도시화와 교외화 등 도시의 공간적 변화를 가져올 것으로 전망된다.

세째, 민주주의의 정착을 통해 주민들의 요구가 크게 증가할 것이다. 주민들은 개인적 이해관계가 있는 사항에 대해서 집단적으로 문제를 제기하고, 자신들의 이해를 관철시키려 할 가능성이 많다. 이러한 과정에서 각종 시민단체의 등장도 예상된다. 한편 이러한 주민생활의 전반적 변화는 도시개발에 있어서도 적지 않은 과제들을 제기할 것으로 보인다(<표-9> 참조).

<표-9> 통일이 가져올 사회경제적 여건의 변화

변 화	예상되는 문제점	도시개발에 대한 영향
-개인주의적 가치관 중시 -자녀출산의 감소, 핵가족화 -민주주의에 대한 주민참여 확대 -주민이동성의 증가(교통량 증가) -도시화 및 교외화의 발생 -자치행정과 시민참여 확대	-집단 이기주의의 등장 -범죄의 증가 -사회적 괴리현상 발생 -개인교통의 증가에 따른 교통문제 발생	-도시주변부의 개발확대 -토지수요의 양적 증가, 질적 다양화(주택수요의 증가) -대도시화에 따른 도시기반시설의 과부하

3.2 통일 이후 도시개발의 과제

통일 이후 북한지역에서 제기될 도시개발의 과제는 이와 같이 정치적, 사회경제적 체제의 전환이라는 여건의 변화에 큰 영향을 받게 될 것으로 전망된다. 여기에서는 통일 이후 북한지역에서 제기될 도시개발의 과제를 살펴보도록 하였다. 북한에서의 도시개발과제를 도출하기에 앞서서 체제전환을 경험하고 있는 외국의 사례들을 간략하게 살펴본 뒤, 이것이 의미하는 시사점을 정리해보았다.

3.2.1 외국의 사례

외국의 사례로부터 우리에게 유용한 시사점을 도출해내는 것은 매우 어렵고도 조심스러운 일이 아닐 수 없다. 그것은 체제전환이라는 과정에는 그 나라의 고유한 정치경제적, 문화적 특성이 반영되고 있기 때문이다. 이 때문에 우리가 통일의 모델로서 자주 언급하고 있는 독일의 사례도 결코 직접적인 도움이 될 수는 없을 것이다. 다만 체제전환국의 도시들에서 나타나고 있는 변화의 보편적 특징들은 북한의 체제전환과정에서

제기될 과제들을 전망하는 데에 간접적이나마 도움이 될 수는 있을 것이다.

본 연구에서는 급진적 체제전환의 사례가 되고 있는 독일(동베를린, 에어푸르트)과 러시아(모스크바), 그리고 점진적 체제전환의 사례가 되고 있는 중국(북경)의 사례를 살펴보았다. 이 가운데에서 양 체제간의 통합이었다는 측면에서 독일의 사례를 상대적으로 자세히 살펴보았다.

<표-10> 사례국가 및 도시의 비교

구 분	독일(1995)		러시아(1996)	중국(1996)
면적(km^2)	357,042		17,075,400	9,600,000
인구(만명)	8,164		14,750	121,872
정치체제	연방공화제(의원내각제)		연방공화제(대통령중심제)	사회주의 인민공화제
1인당 GNP	20,508		2,230('95)	573('95)
도 시	에어푸르트	동베를린	모스크바	북경
면적(km^2)	269.1	405.1	878.7	1,040"
인 구(인)	213,472	1,301,107	8,900,000('93)	10,617,500('94)
인구밀도(인/km^2)	794	3,212	10,129	10,209
경제적 전환의 특성	급진적 시장경제화			점진적 시장경제화 (사회주의 시장경제)
정치적 전환의 특성	2국가 통합('90)		1국내 개혁('90)	1국내 개혁 ('78 이후)

주: 1) 공식적인 행정구역면적은 16,800㎢, 도시개획구역 면적은 1,040㎢인데 통상적으로 후자를 도시면적으로 사용

1) 독 일

1989년 11월의 베를린장벽 붕괴 이후 10년 가까운 세월 동안 진행되고 있는 동서독의 통합과정은 아직도 여러 가지 상반된 평가를 받고 있다. 전체적인 주민소득의 증가와 소비수준의 향상 등과 같은 통일의 긍정적 결과와 함께 부동산재산권과 기업경영권의 서독독점 등 부정적 결과가 동시에 나타나고 있기 때문이다.

여기에서는 이렇게 다양한 통일의 영향이 도시공간에 어떠한 변화를 가져왔는지에 대해서 동독의 수도였던 동베를린(East Berlin)과 튜링엔(Thueringen)주의 중심도시 에이푸르트(Erfurt)의 사례를 살펴보았다. 두 도시는 대도시와 중소도시, 그리고 업무중심도시와 공업도시였다는 차이에도 불구하고 동독지역 도시들이 나타내고 있는 공통적 변화를 반영하고 있는데, 그것은 다음과 같다.

(1) 도시경제구조의 전환과 도시교외화

급격한 기업민영화 추진에 따른 도시 고용구조의 변화가 공통적으로 나타났는데, 전

체 근로자수가 감소하고 3차산업화 추세가 나타났다. 동베를린에서는 국영기업의 폐쇄나 민영화와 같은 구조조정과정에서 전체 근로자수가 1990년과 1995년 사이에 2.7%(17만명) 감소하였고, 제조업의 고용이 크게 감소한 반면에 건설과 민간 서비스부문의 고용은 크게 증가하였다. 이러한 변화는 도시경제의 중심이 제조업부문으로부터 서비스부문으로 전환되어가고 있음을 반영하는 것으로서, 동독지역의 다른 도시에서도 공통적으로 나타난 현상이었다. 특히 에어푸르트에서는 전자, 전기부문에서 구조조정에 따른 실업이 대량으로 발생하였다.

그리고 도시의 교외화현상도 이러한 산업구조의 재조정과 밀접한 관련이 있다. 시가지내에 위치하던 기업들이 좀 더 저렴한 용지를 찾아서 교외지역으로 이전함에 따라 자연스럽게 노동력의 이동도 발생한 것이다. 통일 이후 5년 동안(1990~1995년) 동베를린에서는 도심지역(0.19%)보다는 주변지역(1.8%)에서 인구밀도의 증가율이 높게 나타나서 도시외곽으로의 인구이동을 간접적으로 확인할 수 있다.

<표-11> 도심지역과 주변지역의 인구밀도 변화

(단위:인/ha, %)

구분	동베를린 지역전체	도 심 지 역				주 변 지 역								
		Mitte	Prenz.	Fried.	평균	Licht.	Marz.	Hell.	Koep.	Trep.	Pank.	Hohen.	Weis.	평균
1990	31.6	74.7	131.0	110.3	105.3	63.5	53.1	43.0	8.6	25.2	17.3	45.5	17.2	34.2
1995	32.1	75.4	132.2	108.8	105.5	63.8	50.7	46.0	8.5	26.5	18.1	46.3	18.4	34.8
변화율	1.6	0.86	0.89	-1.37	0.19	0.55	-4.58	6.99	-0.48	5.16	4.33	1.69	7.43	1.8

자료: Statistisches Landesamt Berlin, Statistisches Jahrbuch 1992, 1996.

그리고 1991년부터 1994년 사이에 베를린으로부터 주변 군지역으로 이주한 사람의 수가 2배 이상 증가하였다는 사실도 교외화를 나타내고 있다.[49] 이러한 도시교외화 현상은 에어푸르트에서도 나타났다. 통일(1990) 이후 1994년까지 에어푸르트의 전체인구가 약 5% 감소하였는데, 도심지역의 주민수는 1991년부터 1995년 사이에 17.3%나 감소하였다.[50] 이렇게 도심을 떠난 사람들은 1992/93년부터 도시주변에 새로 등장한 주거지

49) 1996년 기준으로 브란덴부르그주로부터 베를린으로의 통근자수는 그 반대방향으로의 통근자 수보다 56,000명이 많았다. Kloas, Jutta, et.al., "Region Berlin: Langfristig mehr Verkehr, aber weniger Fahrgaeste in Bussen und Bahnen", DIW Wochenbericht 14/98.

역으로 집중되었다. 1994년 한해 동안 시외로의 전출인구는 6,700여명으로, 전입인구보다 2,000명이 많았다는 것도 교외화를 설명해주는 지표이다. 이러한 교외화 현상은 동독지역 전역에서 나타난 공통적 현상이었다.[51]

<표-12> 에어푸르트의 도시인구 변화

구 분	1989	1990	1993	1994
인 구(인)	232,188	223,836	216,559	213,171
실 업 률(%)	-	-	13.5	15.4
3차산업인구비율(%)	50.9	-	69.9	-

자료: Friedrichs, Juergen, "Die Entwicklung der Innenstaedte: Chemnitz, Erfurt und Leipzig", in: Staedte und Regionen, 1996, p.367.

(2) 도심지역과 주변지역의 토지이용 변화

통일 이후 동베를린과 에이푸르트에서 나타난 토지이용의 변화 가운데 두드러진 특징은 도심지와 교외지역의 토지이용 변화였다. 도심지역에서는 서비스기능에 의한 주거기능의 대체와 토지이용의 고밀화가 나타났고, 소유권분쟁과 연관되어 구시가지의 낙후문제가 공통적으로 제기되었다. 에이푸르트의 경우, 도심지역의 재개발은 주택소유권분쟁, 토지 및 임대료의 급상승, 주변지역으로의 투자집중 등으로 침체되었다. 동베를린의 경우에도 도심지역의 구시가지와 도시외곽의 아파트단지에서 대규모의 재개발이[52] 요청되었는데, 도심지역의 경우에는 복잡한 소유권관계 때문에 재개발의 추진이 지연되었다. 그리고 도시외곽의 대규모 주거단지에서는 공공재원의 부족과 주민들의

50) 상업기능으로 대체된 기존의 주거기능, 열악한 주택의 상태, 소유권분쟁에 따른 개발지연 등이 도심 인구감소의 원인 가운데 하나였다.

51) 작센안할트州의 할레시(1994년 인구 29만명)에서는 1993년부터 1994년 사이에 전체이주자 가운데 교외지역으로의 이주비율이 18%에서 24.4%로 크게 증가하였으며, 교외로 이주한 인구수는 할레시 도시인구의 0.6%에서 1%로 증가하였다. Sahner, Heinz, "Staedte im Umbruch", in: Staedte und Regionen, Opladen, 1996, p.468.

52) 통일 직후의 잠정적인 집계로는 동베를린 전체주택의 11%인 약 7만호의 주택이 시급한 정비를 필요로 하는 것으로 나타났다. Kristen, Ernst, "Stadterneuerungspraxix in Ost-Berlin", in: Erste Stadtkonferenz Berlin. Kongressbericht, Berlin, 1990, p.155. 도심지역은 사회주의체제동안 주거지 정비가 방치되어 왔기 때문에 도심의 프렌즈라우어베르그(Prenzlauer Berg)와 프리드리히사인(Friedrichshain)의 경우 동베를린에서도 가장 낮은 실내화장실 및 욕실 보유비율을 나타내었다. 통일 이후 프렌즈라우어베르그는 유럽 최대규모(104만평)의 재개발구역을 갖게 되었다. 이상준, "통합의 전통을 살린 도시개발 전략", 국토, 1998년 8월호, p.87.

취약한 경제력 때문에 정비사업의 추진이 지연되고 있다.[53]

한편 도시주변지역에서의 토지이용 변화도 주요 특징 가운데 하나이다. 동베를린지역의 경우 도시외곽의 대규모 주거단지내에 대형 수퍼마켓이 들어서거나, 시경계와 인접한 주변 녹지에 대규모 쇼핑센터 및 물류센터들이 건설되었다. 이것은 도시외곽으로의 기업이주와 연계되어 도시교외화를 이끈 한 요인이 되었다. 에어푸르트의 경우에도 도시외곽에 대규모 유통시설들이 입주하는 등 도시주변부의 개발이 활발하게 진행되고 있다. 한편 대규모 주거단지내의 토지이용에서도 주목할 만한 변화가 나타나고 있는데, 에어푸르트의 리드(Rieth)[54]에서는 단지내 공공서비스시설들이 다양해진 민간서비스시설들로 대체되었다. 이에 따라 공공 외래진료소는 폐쇄되고, 그 자리에는 개인의원과 미장원이 들어섰다.[55]

통일 이후 급격하게 시장경제로 체제전환을 한 동독지역의 도시들의 변화를 동베를린과 에어푸르트시의 사례를 통해 살펴본 결과 중요한 특징을 파악할 수 있었다. 즉, 계획경제하에서 '집중화'되었던 도시활동이 '분산화'되었다는 공간구조적 변화[56]와, 공

---

53) 동베를린의 전체주택 가운데 92%가 다가구주택과 아파트였는데, 1980년대 건설된 도시외곽(마르쟌, 헬러스도르프)의 대규모 아파트들은 시공불량 등으로 엄청난 재정비 수요를 갖고 있었다. 따라서 이들 아파트단지를 정비하는 사업이 추진되어야 하는데, 주민들의 취약한 경제력과 주정부의 재정사정 때문에 본격적인 사업추진이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

54) 이 주거단지는 1969년과 1976년 사이 도시북부에 건설되었는데, 5층에서 11층 사이의 "집단형주택"과 16층의 고층 아파트 4,216호에 각종 수용시설 인원까지 포함해서 15,000명의 거주인구를 갖고 있었다. Weiske, Christene, "Die langen Wellen und die kurzen Momente - Dimensionen der sozialen Zeit und des sozialen Raums in der Stadtentwicklung Erfurts", in: Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, pp.181-183.

55) 우체국과 은행지점들은 폐쇄되고, 그 자리에는 은행자동인출기와 자동우표판매기가 세워졌다. 수퍼마켓내에는 또 다른 소매업소(안경점, 화원, 제빵, 잡지)가 등장하였다. 그리고 이전의 우체국 지점에는 재고품시장이 들어섰다. Gans, Paul, Ott, Thomas, "Die lokale Dimension der Raumstruktur und ihre Dynamik - Das Beispiel Erfurt", in:Staedte und Regionen, 1996. p.430. 체제전환이 이루어진 폴란드에서도 이와 비슷한 현상이 나타났는데, 정부의 공공시설 이용에 대한 보조가 크게 감축됨에 따라 유치원이 폐쇄되고 그 대신에 비디오숍이나 여행사가 급증하였으며, 개인병원과 유료재활시설이 점차 늘어났다.

Kroszel, Janusz, "Auswirkungen des politischen und wirtschaftlichen Wandels im Bereich der Raumwirtschaft in Polen", in: Strukturwandel in Osteuropa, 1992, pp.47-48.

56) 동베를린의 11개구를 대상으로 하여 인구, 연령, 소득, 인구이동, 주택, 도로, 재정, 공무원수 등 8개 변수를 가지고 군집분석(cluster analyse)을 한 결과 유사특성을 가진 군집의 수가 1991년 2개에서 1995년 4개로 증가하였는데, 1991년 1개 집단으로 묶였던 주변지역(9개구)이 3개 집단으로 분화된 것이 큰 특징이었다. 이상준, 통일 이후 동베를린의 도시공간구조 변화에 관한 연구, 국토연구, 1998.

업과 업무 등으로 '단순화'되었던 도시기능이 판매와 서비스업을 중심으로 '다양화'되었다는 도시기능적 변화가 바로 그것이다.

2) 러시아

1990년 이후 진행된 러시아의 체제전환은 독일의 경우보다 더 급진적이었으며, 도시경제 및 토지이용에 많은 변화를 가져왔다. 이 가운데 두드러진 특징은 경제적 혼란이 장기화되어 현재까지도 도시개발이 침체되어 있다는 점이다.[57] 이 때문에 독일의 사례가 러시아보다는 상대적으로 성공적인 체제전환의 사례가 되고 있다.

러시아에서는 부동산의 사유화가 매우 빠른 속도로 진행되었다. 1990년 초에 공식적으로 생산수단의 사유화가 추진된 이후, 1991년부터는 주택거래가 크게 증가하는 등 러시아에서는 본격적인 부동산시장이 구축되었다.[58] 특히 모스크바는 높은 주택사유화율을 보이고 있는데, 1995년까지 전국적인 사유화율이 36%를 보이고 있는 가운데 모스크바에서는 이 비율이 40%에 이르렀다.[59] 사유화된 주택의 가격은 1993년 방 3개짜리 주택을 기준으로 할 때 도심지역이 도시외곽보다 2.3~2.4배 높게 나타나고 있어서, 모스크바에서 시장경제화가 빠르게 진행되어 가고 있음을 알 수 있다.

한편 체제전환의 영향 가운데 하나로 나타난 것이 주민들의 이동성(mobility) 증가였다. 스트루이크와 로만(Struyk/Roman 1995)의 연구에 따르면, 러시아 7개도시 주민들의 평균이동률이 1992년과 1993년 사이에 1.8%에서 4.6%로 증가하였다고 한다. 이것은 일자리의 변화와 더불어 주택사유화에 따른 주택공급 증가 등이 주민들의 이주수요를 자

57) 러시아의 국내총생산은 1990년 이후 계속 감소하고 있는데, 그 변화율은 1989: +2%, 1990:-4%, 1991: -11%, 1992: -17%, 1993: -16% 등을 나타내었다. 또한 엄청난 인플레이션이 나타났는데, 소비자물가상승률은 1989: 2%, 1990: 5%, 1991: 90%, 1992: 2,000%, 1993: 750%에 이르렀다. 이러한 경제침체에 따라 건설실적도 크게 감소하였는데, 매년 건설된 주거면적은 1989: 70.4백만㎡, 1990: 61.7백만㎡, 1991: 49.4백만㎡, 1992: 37.9백만㎡, 1993: 39.0백만㎡ 등으로 크게 감소하였다. 한편 체제전환 초기의 건설침체는 러시아뿐만이 아니라 체코에서도 나타났는데, 주택건설부문에 있어서 공공의 역할 축소는 뚜렷한 주택건설 감소를 가져왔다. 민간투자가 이 공백을 메우지 못했기 때문이다. 1990년 전체투자에서 주택건설의 비율이 12%였는데, 1994년에는 이 비율이 4%에 그쳤다. DIW-Wochenbericht 49/95.

58) 레나드(Renaud)의 연구에 따르면 1991년 7월의 사유화법 발효와 1992년 12월 토지소유권에 대한 새로운 법의 제정과 더불어 사유화가 촉진되고, 에너지비용이 인상됨에 따라 모스크바의 지가경사도는 크게 높아졌다. Bertaud, Alain, Renaud, Bertrand, 1994, Cities without Land Markets. Lessons of the Failed Socialist Experiment, World Bank Discussion Papers 227. p.14.

59) Lee, Lisa, Struyk, Raymond, "Residential Mobility in Moscow During the Transition", in: International Journal of Urban and Regional Research, Vol 20., Nr.4, 1996, p.657.

극하였기 때문으로 보인다.[60] 도시개발의 측면에서는 도심지역의 재개발이 침체되었던 것이 특징이었다. 도심지역에서는 적극적으로 각종 시설의 민영화가 추진되었지만, 엄청난 인플레이션 등 경제혼란 때문에 이러한 민영화가 도심개발의 자극제가 되지는 못하였다. 반면에 소규모의 개인상점들이 부분적으로 도심의 활성화에 기여하였다.

독일의 동베를린이나 에어푸르트시와 마찬가지로 모스크바의 경우에도 대규모 주거단지의 정비가 도시개발에 있어서 주요 과제가 되었다. 전체주택(3백만호)의 2/3에 이르는 노후아파트가 밀집해 있는 주거단지는 대부분 1950년대 중반 이후부터 1970년대까지 건설되었기 때문에 재개발 수요가 클 수 밖에 없었다.

그 가운데 대표적인 것이 도시 남서부에 위치한 테플리 스탄(Teplyi Stan)[61]이었다. 체제전환 이전부터 이 단지는 취약한 건물보수상태와 부족한 생활시설 등의 문제를 갖고 있었는데, 이러한 대규모 주거단지의 문제는 동베를린과 에어푸르트에서의 문제와도 비슷한 것이었다. 체제전환 이전에 이 단지내에서는 '기반시설'이나 '서비스시설'이라는 분화된 개념은 존재하지 않았고 단지 '사회적 시설'이라는 이름으로 생활편익시설들이 존재하였는데, 이들 시설들의 민영화는 1992년 중반 이후부터 활발하게 진행되고 있다.[62]

탁아소와 같은 시설들은 일부 청소년 여가시설로 전용되기도 하였으며, 4만명의 단지 주민들에게 배치되었던 국영 종합병원은 체제전환 이후 운영이 극히 어려워져서 시설 일부를 개인의원에 임대하는 상황까지 발생하였다. 이러한 현상은 이 주거단지외에도

---

60) 한편 이러한 이주의 구체적 동기를 파악하기 위해 모스크바의 가구를 대상으로 0.1% 표본조사한 결과, 주거면적 등 주거환경의 개선이 이주의 주요 요인으로 나타났다. Lee, Lisa, Struyk, Raymond, 1996, p.667.

61) 이 주거단지는 모스크바의 33개 구역(Rayone) 가운데 하나인 체로무시키구역(인구 53만명)에 위치하고 있다. 이 단지는 여러 개의 세부구역(모스크바에는 100여개의 세부구역(Mikrorayons)이 있는데, 이것들은 7만인에서 13만인 규모였다. 보통 1개의 세부구역이 한 개의 대규모 주거단지와 비슷한 규모였다)들로 구성되어 있는데, 1970년대 초반에 12층규모의 고층아파트가 주로 건설되었다. 대표적 세부구역인 7, 8번째 세부구역의 경우 구역면적은 55ha에 16,500명이 거주하여 300인/ha의 주거밀도를 보이고 있다. 당초 이 단지는 쾌적한 주거밀도를 유지하도록 계획되었지만, 경제성 우선정책에 따라 고밀로 개발되었다. 그리고 개발 당시부터 각종 서비스 및 여가시설이 부족한 실정이었다. Kurth, Detlef, "Staedtebau und Infrastruktur", in: Stadterneuerung in Moskau, 1992, p.86.

62) 기타 편익시설 가운데에는 책대여소나 비디오 대여점 등이 민간주도로 등장하게 되었는데, 이들은 이전에 어린이도서관으로 사용되던 건물 일부를 활용하고 있다. 판매시설 가운데 레스토랑이나 카페는 활발한 영업을 보여주고 있지만, 대형 슈퍼마켓은 물품공급 부족으로 영업이 침체되어 있다.

모스크바 전역에서 나타나고 있으며, 에어푸르트의 리드에서도 부분적으로 나타났있다. 전체적으로 볼 때, 체제전환 이후 모스크바의 도시개발은 급속한 사유화, 민영화의 부정적 영향을 크게 받았다고 볼 수 있을 것이다.[63] 토지 및 주택의 사유화와 '대규모 민영화(공장 등)'와 '소규모 민영화(상업, 무역회사)'가 빠른 속도로 진행됨에 따라 모스크바의 도시경제는 시장경제하 대도시의 성장초기 모습을 보이고 있다. 그러나 급격한 체제전환에 따른 경제적 후유증으로 인해 도시개발을 위한 투자가 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 이 때문에 주거단지의 정비가 지연되고 의료시설 등 공공생활시설이 낙후되었는데, 이것이 다시 투자의 저해 요인이 되는 악순환이 반복되고 있다.

3) 중국

독일과 러시아와는 달리 중국에서는 체제전환이 점진적으로 진행되고 있다. 1978년에 시작된 개혁·개방의 경제정책은 도시의 성장에도 커다란 영향을 미치고 있는데, 가장 핵심적 변화는 대도시화 현상이었다. 체제전환 이후 도시교외화의 경향을 보였던 독일과는 달리, 중국의 경우에는 북경 등 대도시로의 지속적인 인구집중이 나타났다. 중국의 경제개혁은 투자와 노동력의 활발한 이동을 가져왔고, 이것은 도시내 이동으로부터 농촌-도시간 인구이동에 이르기까지 개인의 이동성을 크게 증가시켰다.[64]

북경[65]은 1994년 도시인구가 10,618천명으로 1990년보다 약 3%의 인구증가를 나타냈

63) 매달 러시아경제의 3%가 민영화되고 있는데, 이것은 영국 대처정부의 10년간 민영화실적보다도 높은 것이다. 비공식적 자료에 의하면 러시아 인구의 1/5은 민간회사에 근무하고 있다고 한다. Wollmann, Hellmut, Systemwandel und Staedtebau in Mittel- und Osteuropa, Basel, 1994, p.47. 그러나 최근의 러시아 경제위기 상황은 민영화의 총체적 실패를 의미하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

64) 중국은 개방정책 직후에도 도시로의 인구이동은 호구제도나 취업제도 등을 통해서 엄격히 제한했지만, 90년대에 들어서는 자유로운 노동이동을 허용함으로써 중국 전역이 단일 노동시장으로 형성되고 있다. 이영성, "통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용 방안에 관한 연구", 한국지역학회 학술발표대회, 1998, p.3. 1990년대 중국의 유동인구는 연간 5,000~6,000만명에 이르고 있으며 매년 약 1,200만명이 증가하는 추세이다. 이렇게 유동인구가 빠르게 증가하고 있는 것은 80년대 말 이후 노동과 호적제도의 개혁, 농촌 및 낙후지역의 잉여인구 증가 등에 원인하고 있다. 진종승, "인구의 이동과 취업문제", 중국경제대추세, 서울, 1997, p.50.

65) 행정구역 면적은 16,800km2로서(도시계획구역은 1,040km2, 도시지역은 406.7km2) 도시체계는 도시구역(urban district: 전체인구의 64%가 거주), 위성도시, 지역중심시가지, 기초시가지 등의 4단계로 구성되어 있다. 위성도시가 14개 있으며, 지역중심시가지는 주변지역에 사회경제적 영향력이 큰 기초시가지를 의미하는 것으로서 우리 나라의 읍과 유사한 특성을 갖는다. 북경시의 장기개발계획에 따르면 각 지역에 이러한 지역중심시가지를 2-3개씩 총 30개를 조성하기로 되어 있다. 기초시가지는 주변 농

다. 정부의 1자녀정책으로 인해 북경의 자연적 인구증가는 미미한 반면, 전입인구로 인한 인구증가가 1980년대 중반 이후 뚜렷하게 나타나고 있다. 1982년부터 1990년 사이의 인구센서스에 따르면 북경의 자연적인 인구증가율은 -3.4%였지만 전체도시인구는 17.2%의 증가를 보인 것이 이것을 설명하고 있다. 한편 이러한 전입인구의 증가 이외에 비공식적인 일시거주자가 크게 증가하고 있는데, 이러한 유입인구들은 도시기반시설에 커다란 부담이 되고 있다.[66]

도시개발의 변화를 이끈 주요 인자 가운데 하나는 토지 및 주택정책의 변화였다. 중국정부는 개혁·개방 이후 주택의 상품화, 주택임대료의 인상, 토지사용권의 양도 허용 등을 통해 부동산부문에서 공공의 관리를 축소하고 개인들의 역할을 증대시키도록 노력하고 있다.[67] 그러나 주택의 분양가격 등이 주민들의 경제적 능력에 비해 지나치게 높았고, 특히 북경과 같은 대도시에서 과도하게 높은 주택가격은 심각한 문제였다.

촌지역에 경제적, 문화적 영향을 미치는 곳으로서 1994년 현재 77개가 있는데, 2010년까지 총 140개소로 확대될 예정이다. 이러한 기초시가지는 농촌지역으로부터의 노동력을 흡수하여 도시지역이나 위성도시로의 인구유입을 억제하는 기능을 하게 될 것으로 기대된다. Yaobang, Fan, "Some Issues Concerning the Layout of Beijing City",in: China City Planning Review Vol. 10, Nr. 1, 1994, pp.14-15. 북경의 공업화는 1970년대 이후 본격적으로 시작되었는데, 특히 화학, 기계, 금속 등 중화학부문의 투자가 많았다. 이로 인해 북경은 전체 자본투자액과 국영기업의 수의 측면에서 중국 2위의 공업중심지가 되었다. 2010년까지 북경시의 인구는 12,500천명까지 증가할 것으로 예측되고 있다.

66) 과거에는 진료나 친척방문 등의 이유로 이러한 일시거주인들이 머물렀지만, 차츰 경제적 이유에 따른 거주가 증가하고 있다. 이러한 일시거주자수는 1982년 30만명 수준이었는데 1988년에는 131만명에 이르렀으며, 2,000년까지는 2백만명에 이를 전망이다. Gaubatz, Piper Rae, "Urban transformation in post-Mao China: impacts of the reform era on China's urban form", in: Urban spaces in contemporary China, New York, 1995, p.41. 이러한 유입인구의 대부분은 일차적으로 교외지역에 거주하였는데, 이것은 마치 도시화가 본격화된 1970년대 서울의 주변부에 농촌으로부터의 이주민들이 집단적으로 주거지를 형성하였던 우리 나라의 경험과 유사한 것으로 볼 수 있다. 한편 체제전환 이후 대도시로의 인구집중 문제는 동유럽에서도 나타났는데, 헝가리의 부다페스트의 경우 외국자본의 유입, 합작기업의 설립, 생산구조의 현대화 등으로 노동력이 집중되었다. 그러나 이에 따른 환경의 악화, 교통문제, 주택 및 기반시설 부족 등의 문제도 함께 나타났다. Lacko, Laszlo, "Impacts of Recent Sicio-economic Changes on the Spatial Structure of Hungary", in: Strukturwandel in Osteuropa, 1992, pp.75-77.

67) 1990년 말 기준으로 중국의 도시주택 가운데 약 70% 가량은 공유주택이고, 30% 정도는 사유주택이다. 박인성, 중국의 공유주택제도 개혁경험에 관한 연구, 국토개발연구원, 1997, p.34.

<표-13> 주요 도시의 소득대비 주택가격수준 비교

도 시	가구당 평균주택면적(m^2)	주택가격(원/m^2)	주택가격/소득
톈 진	62.6	1,681	9.82
상 하 이	57.0	1,921	7.42
전국평균	74.8	1,194	9.8

자료: 工人日報, 1996, 3.19, 박인성, 중국의 공유주택제도 개혁경험에 관한 연구, 1997, p.49에서 재인용.

한편 이러한 부동산부문의 개혁은 토지이용의 변화도 가져왔는데, 북경의 경우 논 면적이 1980년부터 1990년 사이에 약 40%가 감소하고 도시적 토지이용이 크게 증가하였다. 그리고 1980년대 초부터는 일부 노동단위복합체가 주거단지로 전환되었고 도시외곽에 많은 신규주택이 건설되었다. 상대적으로 낙후된 도심지에서는 1980년대 이후 재개발이 본격적으로 추진되었는데, 주택의 상품화정책[68]이 도시재개발을 위한 투자여건을 개선시키는 역할을 하기도 하였다.[69] 그러나 도시재개발이 이른바 시장경제의 논리에 따라 철거위주로 추진됨으로써 기존 주민들을 도시주변부로 이주시키는 결과를 가져오기도 하였다.[70]

개혁·개방 이후의 도시개발에 있어서 또 한가지 변화는 역사적 건축물의 보호가 시작되었다는 것이다. 문화혁명기에 소홀히 다루어졌던 전통건축물지역의 보호를 위해서 도심지역에서는 건물높이를 제한하는 등 여러 가지 시책이 추진되고 있다.

한편 시장경제의 도입에 따른 도시변화는 환경문제도 동반하였다. 1930년대에 세계에서 가장 살기 좋은 도시 가운데 하나로 문헌에 언급되었던 북경은 이제 상하이와 함께 유엔이 발표한 세계에서 가장 오염이 심각한 10대 도시에 포함되어 있는 실정이다. 이러한 환경문제의 가장 큰 원인은 공해공장의 입지와 교통량의 증가였다. 북경의 많은

68) 중국은 1998년 7월에 발표한 '전국 도시지역 주택제도개혁 심화 및 주택건설 속도 제고에 관한 통지' 를 통해 하반기부터 주택분배제를 정지하고, 주택배분의 화폐화를 점차적으로 추진한다고 공표하였다. 이것은 중국에서 시장경제국가와 똑같은 거대한 부동산시장이 탄생하게 되었음을 의미한다. 조선일보, 1998.7.27.

69) Junhua, Luc, "Beijing's old and dilapidated housing renewal", in: Cities, Vol 14, No.2, 1997, p.61.

70) 정부당국은 재개발사업시에 현지 주민들의 재정착률을 30%까지 유지할 경우 사업시행자에게 토지임대료를 경감해주는 등, 최대한 현지재정착을 유도하려 하였으나 결국 실패하였다. Abramson, Daniel Benjamin, "'Marketization' and institutions in Chinese inner-city redevelopment: a commentary of Luc Junhua's Beijing's Old and Dilapidated Housing Renewal", in: Cities, Vol. 14, No. 2, 1997, p.74.

공해공장들은 주거지역내에 입지해 있고 공장지대 면적이 전체 시가화면적의 1/4을 차지하고 있는 등, 공장입지의 문제가 심각한 실정이다.[71]

전체적으로 볼 때, 모스크바가 체제전환의 과도기에 도시개발이 전반적으로 부진하였던 것에 비해서, 점진적 체제개혁을 경험하고 있는 북경의 경우에는 상대적으로 활발한 도시개발이 이루어지고 있다. 그러나 북경의 경우에도 단기간 동안 급속한 도시성장이 진행되는 데 따른 부작용들도 나타나고 있다. 이것은 우리 나라의 서울이 1960, 70년대 도시팽창기에 겪었던 문제들과 유사한 것이었다.

4) 도시변화의 특성

통일 이후 동독의 체제전환에 대해 호이서만(H. Haeussermann)은 세 가지의 핵심적 전환을 지적하였는데, 그것은 '계획 대신에 시장', '국유재산 대신에 사유재산' 그리고 '독재 대신에 민주주의'였다.[72] 이러한 전환의 구도는 정도의 차이는 있지만 동베를린과 에어푸르트, 모스크바, 북경 등 사례도시들에서 공통적으로 나타나고 있다. 여기에서는 사례도시들에서 나타난 도시변화의 특성을 종합적으로 살펴보았다.

먼저 체제전환과정에서 나타나고 있는 도시변화들은 구조전환의 과도기적 상황과 밀접한 연관이 있음을 알 수 있다. 특히 급격한 체제전환을 경험한 동베를린과 에어푸르트, 모스크바의 경우에는 도시경제구조의 재편과정에서 발생한 대량실업 등의 경제적 문제가 도시개발의 잠재력을 크게 약화시켰다. 독일의 경우에는 부동산 소유권의 반환과정에서 제기된 분쟁으로 도시개발이 지연된 것이 커다란 문제였다. 러시아의 경우에는 경제적 혼란에 따라 각종 서비스시설의 민영화가 극히 미약하여, 도시서비스시설들을 공공과 민간 어느 쪽에서도 제대로 관리하지 못하는 문제가 발생하였다. 이에 반해서 점진적 체제전환을 경험하고 있는 북경의 경우에는 급격한 체제전환을 경험하고 있는 도시들보다는 상대적으로 도시개발의 혼란이 적었지만, 대도시화에 따른 주택과 기반시설의 부족, 환경오염, 사회적 부작용 등이 발생하였다. 이러한 현상들은 결국 도시

71) 시정부는 이러한 공해문제 때문에 기존의 공장들을 시 외곽에 배치하도록 하고 있는데, 이것은 도시내의 주거지로부터 외곽의 공장지대까지의 통행량을 증가시켜 차량배기가스에 의한 공해문제를 유발하고 있다.

72) Haeussermann, Hartmut, "Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus", in: Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und Raeumliche Tendenzen, Opladen 1996, p.5.

변화와 이에 따른 문제들이 전환기적 상황과 밀접하게 연관되어 있음을 보여주고 있다.[73]

본 연구에서는 이러한 도시변화의 특성을 도시개발의 측면에서 크게 세 가지로 압축하였는데, 그것은 '역동적인 공간구조로의 전환'과 '토지이용의 다양화 및 고밀화', 그리고 '도시의 역사성 회복' 등이다.

(1) 정적인 공간구조에서 역동적인 공간구조로의 전환

체제전환 이전(에어푸르트와 모스크바는 80년대 말까지, 북경은 70년대 말까지) 사례도시들의 도시공간구조는 '정적(static)'인 구조였다고 할 수 있다. 계획경제하에서 정책적으로 결정된 주택 및 기업의 입지에 따라 토지이용은 거의 변화 없이 유지되어 왔기 때문이다. 그러나 체제전환이 시작되어 본격적으로 '경쟁'이 도시공간 속에서 작용하게 됨에 따라 도시공간구조는 '역동적(dynamic)'으로 변화하게 되었다. 도시활동이 수요자와 공급자간의 상호관계와 개인들의 자유로운 의사결정에 의해 이루어짐에 따라 토지이용과 주민들의 이동이 더욱 활발하게 이루어진다는 의미에서 '역동적'인 변화가 나타나기 시작한 것이다.

비록 도시공간구조가 체제전환에 따라 단기간내에 변화하는 것은 아니지만 이미 내적인 변화의 역동성들은 감지되고 있는 것이다. 이러한 동적인 도시공간구조의 변화를 이끌고 있는 도시활동의 힘을 '원심력'과 '구심력'으로 표현할 수 있을 것이다.[74] 따라서 향후 이들 도시에서 도시활동의 '구심력'과 '원심력'을 균형있게 관리하는 것이 거시적 도시관리를 위한 중요한 정책과제가 될 것이다.

(2) 토지이용의 다양화 및 고밀화

동베를린을 제외한 사례도시들은 공통적으로 도시내에 많은 공업용지를 갖고 있었으

73) 전체적으로 볼 때, 계획경제로부터 시장경제로, 중앙집권적 정치체제로부터 분권적 민주주의체제로, 집단적 가치관으로부터 개인적 가치관으로의 전환과정은 전환속도의 차이(급진적, 점진적)에 따라 다소 다른 형태의 도시개발의 과제를 제기하고 있지만, 도시로의 인구유입과 인구유출이 활발하게 전개되고, 다양한 토지이용이 발생하는 등 공통적 변화도 나타났다.

74) 체제전환 이후 인구와 기업의 자유로운 이동이 발생하게 되었는데, 북경시의 경우에는 일자리를 찾아 유입되는 인구로 인해 도시의 인구규모가 증가하고 있다. 이것은 도시활동이 도시공간구조상에서 '구심력'으로 나타난 대표적 형태이다. 이와 반대로 급격한 산업구조 조정에 따른 일자리의 이동과 더 나은 주거환경을 찾는 주거지이동에 따라 주민들이 도시주변으로 이주하는 활동을 '원심력'으로 표현할 수 있을 것이다.

며, 체제전환 이전까지 이러한 토지이용의 행태는 변화하지 않았다.[75] 그리고 도시의 재개발이 극히 부진한 대신에 상대적으로 비용이 저렴하고 개발이 용이한 도시의 주변지에서의 평면적 개발이 일반적이었다. 이렇게 단순하고 비효율적인 토지이용행태는 체제전환 이후 크게 변화되었는데, 시장경제하에서 토지의 경제적 가치가 재평가됨에 따라 시가지의 토지이용이 고밀화, 다양화된 것이다. 도시개발이 사회주의체제하에서는 전적으로 공급자 중심으로 이루어진데 반하여, 체제전환 이후에는 수요자의 측면이 고려되기 시작하였기 때문에 토지이용의 행태는 더욱 다양화되었던 것이다. 이러한 토지이용의 변화에 있어서 두드러진 특징은 공장용지 및 공공용지들이 상업용지 및 유통시설용지로 변화된 것이었다.

(3) 도시의 역사성 회복

사회주의체제하에서는 역사성 있는 건축물이나 지역의 관리에 대한 인식이 매우 빈약하였다. 오히려 이들 지역은 사회주의가 극복해야 할 자본주의적 행태가 남아있는 지역이라는 차별적 대우를 받기도 하였다.[76] 그러나 중국은 소련보다는 사회주의의 역사가 짧았기 때문에 근세에 형성되었던 도시구조의 의미가 상대적으로 컸으며, 에어푸르트시의 경우에도 중세때 형성되었던 도심지역이 중요한 역사적 의미를 갖고 있었다. 체제전환 이후 이들 도시에서는 역사적 가치가 있는 지역의 보호나 사회주의체제 동안 파괴되었던 역사적 건축물의 복원을 위한 사업들이 추진되고 있다.

이것은 사회주의체제 동안에 단절되었던 도시역사의 맥을 잇고, 도시의 정체성을 회복한다는 측면에서 큰 의미를 갖는다. 북경의 경우에는 역사적 기념물들이 많은 도심지역에서 일정한 고도제한 등을 통해 역사경관을 보호하고 있으며, 에어푸르트의 경우에는 150ha규모(독일 최대규모)의 '보호구역(Flaechendenk-mal)'을 설정하여 역사적 건축물의 무분별한 파괴나 개발을 방지하고 있다. 그러나 이러한 노력들은 시장경제의 논리에 따른 개발압력과 갈등을 빚기도 한다.

---

75) 이것은 이들 공업용지 이용의 순환(recycling)을 이끌 유인력이 존재하지 않았기 때문이다.

76) 이 때문에 많은 도시에서 이들 지역을 철거하려는 계획과 시도가 있었다. Haeussermann, Hartmut, "Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus", in: Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und Raeumliche Tendenzen, Opladen 1996, p.16.

<표-14> 사례도시들의 도시변화 특성

구 분	급격한 체제전환	점진적 체제전환
사 례 도 시	동베를린, 에어푸르트, 모스크바	북 경
도시개발의 문제	- 산업구조조정에 따른 도시개발의 침체 - 부동산소유권문제에 따른 도시개발 지연 - 급격한 사유화, 민영화과정에서 민간 주도에 따른 사회적 부작용	- 도시기반시설의 부족 - 불안정한 부동산시장
정적인 도시공간구조에서 동적인 구조로의 전환	- 도시외곽지역의 신규택지 및 업무중심지 개발 - 도심지역의 재개발	- 인구유입에 따른 도시의 과밀화, 도시주변부의 확산적 개발 - 도심지역의 재개발과 도시주변부의 위성도시 개발
토지이용의 효율성 증대	- 도심지역의 건물이용밀도 증가 - 서비스부분을 중심으로 토지이용 다양화(서비스시설의 다양화) - 도심인근 공업용지의 용도전환 - 중심지역에서 높은 주거지가 및 상업지가 형성	- 도심지역의 업무·상업기능 강화 - 시내 공장시설의 외곽 이전
도시의 역사성에 대한 새로운 인식	- 보호구역의 설정(에어푸르트)	- 건물높이 제한 등

5) 사례도시들의 향후 과제

앞에서 살펴본 바와 같이 체제전환은 여러 가지 측면에서 다양한 도시변화를 가져왔으며, 이러한 변화는 도시개발에 있어서 다음과 같은 과제들을 제기하고 있다.

첫째, 도시개발의 활성화를 위한 제도적 장치가 필요하다. 체제전환 이후 중국의 북경을 제외한 독일의 동베를린, 에어푸르트나 러시아의 모스크바 등은 원인은 경제침체(모스크바)와 토지소유권분쟁 또는 교외지역 개발집중(동베를린, 에어푸르트) 등으로 차이가 있지만 시가지의 개발이 침체되는 공통적 문제가 나타났다. 따라서 도시내에서 좀 더 활발하게 도시개발이 이루어지기 위해서는 토지소유권관계뿐만 아니라 계획 및 개발체계와 관련된 제도적 정비가 이루어질 필요가 있다. 그리고 도심의 경제활성화를 위

한 제도적 수단도 함께 마련될 필요가 있다.

둘째, 도시교외화에 대한 관리가 필요하다. 체제전환 이후 나타난 도시교외화는 왜곡되었던 도시구조의 해체라는 긍정적 측면도 있지만, 도시주변부의 확산적 난개발이라는 부작용도 동반하였다. 특히 대규모 유통센터나 공장 등이 단순히 토지확보의 용이성 때문에 무분별하게 도시주변부로 집중될 경우, 도시경제의 공간적 균형성이 파괴되고, 토지이용 및 교통체계의 효율성 측면에서 볼 때 고비용을 초래할 가능성도 있는 것이다.[77] 그리고 환경적 측면에서도 과도한 도시주변부의 개발과 인구이동은 토지 및 에너지자원의 낭비 등과 같은 부정적인 결과를 가져올 것이기 때문에 적정한 정책적 관리가 필요한 것이다.

세째, 도시내 토지이용에 대한 정책적 정비가 필요하다. 체제전환 이후 기존의 비효율적인 토지이용을 재편하는 측면에서 도시내 공업용지나 군사시설용지 등은 적절한 도시적 용도로 전환하는 것을 검토하여야 할 것이다. 특히 산업구조의 전환과정에서 다수의 공장들이 폐쇄되거나 조업을 단축하는 등 경영규모를 축소할 가능성이 높은데, 이들 공장용지들을 장기적인 시각에서 도시개발의 잠재적 토지자원으로 관리할 필요가 있다.[78]

앞에서 살펴본 바와 같이 체제전환기의 도시들은 각기 다양한 개발과제들을 안고 있다. 이러한 사례들을 살펴본 이유는 이것이 우리에게 의미하고 있는 시사점을 찾기 위해서이다.

---

77) 독일의 경우 동독지역에서의 파행적 도시교외화 과정속에서 도시경제가 침체되는 문제가 제기되었다. "... 푸른 교외의 들판에서 계획없이 등장함으로써 도심으로부터 강력하게 구매력을 흡수하였고, 도심에서 구매력이 살아나는 것을 지연시켰다. 무엇보다도 시내에서 소규모의 전문점이 창업하는데 어려움이 있었다. 이러한 측면에 있어서는 도시교외화의 과정이 서독지역과 다르게 진행되었다. 교외의 푸른 들판에 있는 서독지역의 물류유통센터는 도심에서 이미 경쟁력을 가진 전문상점이 자리를 잡은 뒤에야 들어섰다. 이러한 상황 아래서 동독지역 도시의 도심을 다시 살리기는 매우 어렵게 되었다. 서독지역에서는 넓은 용지를 사용하는 기업의 80%가 도심에 위치하고 있는 데 비해서, 동독지역에서는 이것이 20% 정도 밖에 안된다.", Sahner, Heinz, "Staedte im Umbruch", in: Staedte und Regionen, Opladen, 1996, p.471.

78) 그런데 이 과정에서 개발의 수익성만이 고려되어서는 안되고, 도시전체적인 기능 재배치의 측면에서 전략적인 활용방안이 마련되어야 할 것이다.

<표-15> 외국사례의 시사점

부 문	체제전환의 유형에 따른 과제		시 사 점
	급격한 전환	점진적 전환	
도심기능의 관리	-도심의 경제기능 취체	-도심의 경제기능 과잉 -교통혼잡 -환경악화	-기본적으로 도심기능의 활성화 및 관리는 도시경제의 안정적인 구조전환을 통해서 가능 -이와 함께 신속한 토지이용이 가능하도록 토지소유권관계나 개발체계를 정비하는 것이 필요 ※ 북한 도시의 경우 도시경제 활성화측면에서 적극적인 투자유치 필요
도시교외화의 관리	-도시외곽의 난개발		-통일 이후 토지조방적 생산·유통시설들이 무분별하게 도시주변부로 집중될 경우, 도시경제의 공간적 균형성이 파괴되고 토지이용 및 교통체계의 효율성 측면에서 고비용을 초래할 가능성이 있음 -환경친화적 도시개발의 측면에서도 과도한 도시주변부의 개발과 인구이동은 부정적인 결과를 가져올 것이기 때문에 적절한 정책적 관리가 필요할 것임 ※ 북한 대도시권의 계획적 관리 필요
도시내 토지이용 및 토지·주택시장의 관리	-이전적지 활용 -부동산시장의 관리	-부동산 임대시장의 적정 관리	-기존의 비효율적인 토지이용을 개선하기 위하여 과도한 공업용지나 군시시설용지 등은 적절한 도시적 용도로 전환되어야 할 것임 ※ 북한 도시내의 유휴토지자원의 중장기적 활용계획을 수립하여 단계적으로 개발
도시정체성의 회복	-정치적으로 왜곡된 도시성 극복	-도시역사경관의 보호	-급진적 체제전환의 경우, 사회주의체제기간 동안 단절되었던 도시의 정체성을 회복하기 위해 도시의 역사문화시설을 복원하고, 왜곡된 지명을 회복하여야 함 ※북한 도시들의 고유지명을 회복하고, 각종 공공시설의 명칭도 복원 또는 재정비하고 정치적 건조물 정비

북한이 중국과 같이 점진적으로 체제를 개선하려고 노력할 경우 남한과의 사회경제적 차이는 많이 줄어들 것이고, 이것은 급격한 통일의 경우보다 상대적으로 적은 도시개발의 과제를 제기할 것이다. 그러나 본 연구에서는 급진적 통일이라는 최악의 상황에 대비하는 도시개발정책을 모색하고 있기 때문에 독일이나 러시아에서와 같은 급격한 체제전환의 사례가 시사하는 바가 더 크다고 할 수 있다.

3.2.2 통일 이후 북한지역의 도시개발 과제

여기에서는 앞에서 살펴본 북한의 도시개발 문제와 외국의 사례 등을 토대로 통일 이후 북한지역에서 제기될 가능성이 높은 도시개발의 과제를 '남북한의 사회경제적 통합에 대응한 도시개발체계 구축', '도시주민들의 가치관 변화에 대응한 도시개발', '도시개발을 안정적으로 뒷받침할 주택·토지시장의 구축', '대도시화 및 교외화에 대응한 도시관리', '도시산업구조의 재편에 대응한 토지이용관리', '도시정체성의 회복과 주민참여' 등 여섯 가지로 정리하였다.

1) 남북한의 사회경제적 통합에 대응한 도시개발체계 구축

도시개발을 위한 제도적 체계와 수단들은 사회경제적 통합의 영향을 받게 될 뿐만 아니라 이것이 다시 사회경제적 통합에 영향을 미칠 수도 있기 때문에, 도시개발체계의 구축은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 북한에서의 도시개발체계 구축은 남한과의 사회경제적 통합의 속도에 따라 단계적으로 이루어져야 할 것이며, 무엇보다도 북한지역의 특수성이 고려된 개발체계가 구축되어야 할 것이다. 즉 북한지역에서의 시장경제화 단계(화폐통합, 사유화, 민영화 등)에 맞게 도시개발이 이루어질 수 있도록 제도정비가 추진될 필요가 있는 것이다.

이러한 도시개발체계의 구축과 밀접한 연관이 있는 것이 바로 도시행정구역의 정비일 것이다. 도시계획 및 도시개발을 위한 공간적 범위의 설정은 기본적으로 행정구역을 토대로 이루어지기 때문이다. 따라서 인구규모나 지역특성, 그리고 남한 행정구역과의 균형 등을 종합적으로 고려하여 기존의 도시행정구역을 재정비할 필요가 있는 것이다. 한편 북한지역에서 도시개발 및 도시행정체계를 구축하는 과정에서 남한 도시들로부터 관련 인력의 지원이 필요할 것이며, 북한의 기존 행정요원들을 대상으로 한 재교육도 필요할 것이다.

2) 도시주민들의 가치관 변화에 대응한 도시개발

체제전환은 북한 도시주민들의 전체주의적, 집단주의적 가치관을 실용주의적, 개인주의적 가치관으로의 변화시킬 것으로 예상된다. 이러한 가치관의 전환은 핵가구화, 이동성 증가 등을 동반할 것이며, 자연스럽게 주택수요 및 교통수요도 증가할 것이다. 독일

의 경우 동독지역에서 승용차소유는 1989년부터 1994년 사이에 71%나 증가했으며, 승용차 보유수준도 주민 2.3인당 승용차 1대로 서독수준(2.0명당 승용차 1대)까지 거의 도달했다.[79] 동베를린의 경우에는 통일 이후 개인교통의 급격한 증가로 교통사고 건수가 5.4배나 증가하였다.

<표-16> 동·서베를린의 도로교통사고 건수의 비교

(단위:건, 배)

구 분	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	95/89(배)
동베를린	10,669	23,509	49,123	56,707	58,467	59,666	57,876	5.42
서베를린	101,904	113,263	110,422	112,540	101,318	100,541	95,285	0.94

자료: Statistisches Landesamt Berlin, Statistisches Jahrbuch 1996.

동독지역 도시주민들을 상대로 한 설문조사에서는 이주희망자의 63%가 '좀 더 쾌적한 주거환경'을 이주의 목적으로 응답하였는데, 이것은 삶의 질에 대한 요구가 체제전환 이후 크게 증가하였음을 의미하고 있다.[80] 따라서 주택, 도로 등 생활기반시설의 확충이 시급한 과제가 될 것이다.[81]

3) 도시개발을 안정적으로 뒷받침할 주택·토지시장의 구축

도시개발이 효율적으로 추진되기 위해서는 기본적으로 토지 및 주택시장이 안정적으로 구축되어야 한다. 따라서 공식적인 부동산시장이 형성되어 있지 않은 북한지역에서 토지·주택시장을 어떻게 구축해 갈 것인가는 도시개발의 추진에 있어서 가장 핵심적인 전제조건이 될 것이다. 만약 부동산시장의 구축과정에서 투기와 같은 현상이 발생할 경우 북한주민들을 위한 안정적 도시개발은 기대하기 힘들기 때문이다.

중국 북경의 경우에는 도시유입인구의 급증에 따른 주택부족으로 인해 부동산 임대

79) Sahner, Heinz, "Staedte im Umbruch", in: Staedte und Regionen, Opladen, 1996, p.459.

80) Herlyn, Ulfert, Harth, Annette, "Soziale Differenzierung und soziale Segregation", in: Staedte und Regionen, 1996, p.273.

81) 북한의 1인당 주거면적은 1990년 5.9-7.6m2로 남한의 40-53%, 주민들의 이동률은 5.9%(1987년)로 남한의 1/4 미만이다.

가격이 폭등하였으며, 동베를린의 경우에도 무모한 원소유권 반환원칙의 설정으로 소유권분쟁과 함께 투기현상이 일부 발생하였던 사례들을 볼 때, 안정적 부동산시장의 구축을 위한 제도적 대응은 매우 중요한 과제인 것이다.

4) 대도시화 및 교외화에 대응한 도시관리

북한지역내에서 자유로운 인구이동이 시작될 경우, 과거 남한의 도시화 경험에 비추어 볼 때 농촌인구가 평양 등 대도시지역으로 집중될 가능성이 높다.[82] 이러한 인구집중이 방치될 경우, 대도시지역에서의 주택난과 교통난, 부동산투기, 범죄, 환경오염과 같은 문제가 발생될 것이기 때문에 이에 대응한 적절한 대책이 필요하다.

또한 대도시지역의 경우에는 기업들의 교외이전과 교외지역에서의 신규주택 건설 등을 통해서 교외화현상이 발생될 것으로 예상되는데, 과도한 교외화가 방치될 경우, 독일의 경우처럼 대도시 주변지역에서의 난개발 등 여러 가지 부작용이 예상된다. 그리고 주변지로의 개발확대는 도시경제의 재편과정에도 악영향을 미칠 수 있기 때문에, 일정기간 동안만이라도 주변지역에서의 개발을 제한하는 등 적절한 정책적 대응이 필요할 것이다.

이와 같이 안정적인 도시개발을 위해서는 도시로 인구가 지나치게 집중하거나, 교외지역에서 과도한 개발이 발생하지 않도록 정책적 관리가 이루어져야 할 것이다.

5) 도시산업구조의 재편에 대응한 토지이용관리

통일 이후의 남북한 사회경제통합과정에서는 기존 국영기업들의 경쟁력이 전면적으로 재평가[83]될 것이고, 이에 따라 기업입지의 재배치가 진행될 전망이다. 이미 앞에서도 살펴본 바와 같이, 북한의 대도시들은 도시내에 많은 생산시설과 군사시설들을 갖고

---

82) 남한의 경우 도시화가 활발히 진행되던 시기에 시도별 인구이동의 50~60%가 수도권으로 유입되었던 경험을 고려할 때(남한으로의 인구이동 가능성을 배제할 경우), 평양 등 평안남도 지역으로의 유입인구는 연간 814천명~977천명에 이를 전망이다(가정: 통일시점을 2005년으로 할 때 총이동인구는 전체인구(27,137천명)의 20%인 5,427천명, 그리고 이 가운데 시도간 인구이동인구는 1,628천명(30%)으로 가정).

83) 독일의 경우 기업의 민영화를 담당한 신탁관리청은 전체 동독기업의 40%를 자력회생이 가능한 기업, 30%를 '파트너'와 공동으로 회생시킬 수 있는 기업으로 분류하였고, 나머지 30%는 회생이 불가능한 기업으로 판단하여 퇴출을 추진하였다. 안석교, 남북한 경제통합 이후의 제도개혁과 산업정책, 서울, 1997, p.30.

있다. 따라서 산업의 구조조정에 따라 폐쇄되거나 이전하는 기업의 산업용지와 기타 시설용지(관련 철도시설 등), 군용지 등의 활용문제가 제기될 전망이다. 동베를린의 경우에도 통일 초기부터 구 소련군의 주둔지 및 폐쇄되는 공장용지의 활용문제가 도시개발의 주요 과제 가운데 하나로 제기되었다.

또한 서비스업의 성장에 따라 상업, 업무용지의 수요가 크게 증가할 것이기 때문에 이에 대응한 관리대책도 필요할 것이다. 이러한 측면에서 북한의 도시지역내에서 정치사상교육을 위해 각 구역에 건설되었던 '구역교양시설' 등을 적절한 도시적 용도로 전환시키는 것도 고려될 수 있을 것이다. 또한 크게 증가할 것으로 예상되는 상업유통수요에 대응하기 위해서 기존의 국영 도·소매소와 같은 유통시설망의 활용방안도 함께 마련될 필요가 있다.

6) 도시정체성의 회복과 주민참여

통일 이후 북한의 도시개발이 추진되는 데 있어서 또 하나의 중요한 과제는 도시의 정체성을 재정립하는 것이 될 전망이다. 도시의 정체성을 확보하기 위해서는 고유의 역사성과 문화적 가치를 가지는 지역의 보존과 관리가 추진되어야 할 것이며, 정치성이 반영된 기존 행정구역의 명칭(예: 김책시, 김형직군 등)과 공공시설의 명칭(거리, 교육·의료시설의 명칭)도 재정비하여야 할 것이다.

한편 도시개발이 북한주민들을 중심으로 해서 진행될 수 있도록 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 동독지역의 경우 서독기업 및 외국기업의 주도로 추진되었던 도시개발로 인해 동독주민들의 심리적 열등감이 심화되는 사회적 문제가 발생되기도 하였다.[84] 따라서 주택건설 및 기반시설 정비와 같은 도시개발과정에서 북한주민들이 소외되지 않고 적극 참여할 수 있도록 제반 여건을 마련하는 것은 중요한 과제가 될 것이다. 특히 통일 초기에는 과도기적 경제상황 속에서 도시개발에 대한 충분한 재원마련이 쉽지 않을 전망이기 때문에, 주택건설 및 개·보수, 기반시설의 정비 등과 같은 각종 도시건설사업에 있어서 주민들의 참여에 의한 자력개발이 중요한 의미를 가질 것으로 예상된다.

84) 독일의 경우 급격한 기업민영화 과정에서 매각기업의 88%가량이 서독인들에 의해 장악되었으며, 동독 출신의 소유주가 차지하는 비중은 5% 미만인 것으로 추정되고 있다. 안석교, 남북한 경제통합 이후의 제도개혁과 산업정책, 서울, 1997, p.32. 그리고 1994년까지 동독지역 전체주택의 22.7%는 서독인들의 소유가 되었고, 동독주민 개인이 보유한 주택비율은 19.7%에 불과했다. Haeussermann, Hartmut, "Die Transformation des Wohnungswesens", in: Staedte und Regionen, Opladen, 1996, p.323.

4. 통일 이후 북한지역의 도시개발 방향

여기에서는 앞에서 제기된 도시개발의 과제에 대응하여 통일 이후 북한지역에서 추진되어야 할 도시개발의 기본방향을 모색해 보았다. 이러한 기본방향을 설정하기 위해서는 도시개발정책이 어떠한 철학을 바탕으로 전개되어야 할 것인가가 먼저 정립되어야 한다.

4.1 도시개발의 철학

북한지역에서의 공간개발을 위해서는 우리가 지향하고 있는 통일국가의 기본 이념인 민주주의와 시장경제, 사회복지, 평화주의 등을 물리적 공간영역에서 구현하기 위한 공간철학이 필요하다.[85] 그리고 이러한 철학은 21세기의 공간계획이 지향할 새로운 파라다임의 창출에 있어서도 중요한 토대가 되어야 할 것이다.

이러한 측면을 고려하여, 본 연구에서는 자유와 평등, 민주주의가 상호 균형적 관계를 이루기 위한 '역동성'과 '통합성'을 통일 후 추구되어야 할 공간개발의 중심적 개념으로 설정하였다. 이것은 인위적으로 묶이고 왜곡되었던 것들을 풀고, 정상화시키되, 질서와 균형을 함께 견지한다는 기본철학을 의미한다.

4.1.1 역동성

일반적으로 도시성(urbanity)이란 도시공간 속에서 사회경제적, 문화적, 자연환경적 요소들이 빚어내는 특유의 공간적 관계와 성격으로 이해할 수 있다. 이 때문에 대도시와 중소도시, 상업도시와 공업도시 등은 제각기 다른 도시성을 나타내며, 시장경제하의 도시들과 계획경제하의 도시들간에도 차별적인 도시성이 나타나고 있는 것이다. 계획경제하의 북한에서는 외형적으로 볼 때 단순하고 정적인 도시성이 형성되어 있다. 그러나 북한은 내면적으로 볼 때 특수한 통제와 관리 없이는 도시활동의 질서가 유지될 수 없는 불안정한 도시성을 갖고 있는 것이다.

따라서 체제전환 이후 북한지역에서 새로운 도시성이 창출되는 과정에서 가장 중요

85) 과거 정부의 '한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안'과 김대중대통령의 '3단계 통일론'에서 제시하고 있는 '통일국가(3단계)' 및 '완전통일단계(3단계)'의 이념은 '자유 · 복지 · 인간존엄성이 보장되는 민족공동체'와 '민주주의 · 시장경제 · 사회복지 · 도덕적 선진국 · 평화주의' 등이다.

한 과제는 도시활동의 역동성이 확보되도록 제반 여건을 마련하는 것이다. 이러한 측면에서 도시내에서의 모든 활동이 민주주의와 시장경제적 원칙하에서 보다 다양하고 유기적으로 이루어질 수 있도록 하여야 하며, 이러한 과정을 통해 역동적(dynamic)인 도시성이 창출되도록 한다.

특히 이러한 역동적 도시성을 창출하기 위해서는 도시개발의 민주화가 중요한 의미를 갖게 된다. 위로부터의 계획에 따라 수동적으로 도시개발이 이루어지는 것이 아니라, 민주적 절차에 의하여 도시계획이 수립되고 자율적으로 개발사업이 추진됨으로써 더욱 활력있고 역동적인 도시개발이 이룩될 수 있기 때문이다. 물론 북한지역에서 도시활동들이 역동성을 유지시켜 나갈 수 있기까지는 이른바 시장의 실패나 정부의 실패와 같은 시행착오가 발생할 가능성도 있다. 그러나 이러한 시행착오들조차 주어진 도시성이 아니라 역동적 도시성이 창출되기 위한 중요한 경험이 될 것이다.

4.1.2 통합성

여기에서 '통합(integration)'은 사회경제적 통합(남북한 경제체제의 통합)과 물리적 통합(인공적 환경과 자연환경간의 통합), 그리고 사회경제적, 물리적 요소간의 통합을 의미하게 된다. 통일 이후 체제전환의 과정에서 '통합'이라는 단어는 매우 중요한 의미를 갖게 될 것이다. 왜냐하면 통일 후 남북한의 양적, 질적 통합은 사회경제적, 물리적 영역에서 복합적으로 진행될 것이기 때문이다. 이러한 통합성은 분단으로부터 기인했던 이질적 요소들의 '질서있는 통합'과 함께 남북한간의 사회경제적 불균형을 공간영역속에서 바로잡고자 하는 '균형적 통합'의 성격을 가지게 될 것이다.

'질서있는 통합'에 있어서 핵심적인 과제는 남북한간의 이질적 요소를 정확히 파악하고, 이러한 요소간의 연관관계를 파악하여 사회경제적 부담을 가장 최소화할 수 있는 통합경로를 찾아내는 것이 될 것이다. 이 과정에서 북한의 전체주의적 가치관과 남한에서의 극단적인 개인주의 모두를 극복할 수 있는 새로운 공동체적 가치관이 구축될 수 있을 것이며, 이것을 기반으로 '질서있는 통합'이 가능해질 것이다.

'균형적 통합'이란 남북한간의 사회경제적 격차[86]를 감안하여 북한주민들의 삶의 질

86) 1998년 유엔개발계획(UNDP)에서 발표한 인간개발지수(HDI: Human Development Index)에 따르면, 남한의 지수는 조사대상 174개국 중 30위인데 반해, 북한은 75위에 머무르고 있다. 인간개발지수란 각

이 남한의 그것과 균형을 이룰 수 있도록 통합이 추진되어야 한다는 의미이다. 단순히 낮은 사회경제적 수준의 북한이 상대적으로 높은 수준인 남한의 일부로 편입되는 '흡수통합'이 아니라, 북한의 사회경제적 수준을 최대한 향상시킬 수 있는 통합이 진행되어야 한다는 의미에서 '균형적 통합'은 중요한 의미를 지니는 것이다.

또한 물리적 영역에서의 통합이 중요한 의미를 가지는데, 건축물, 기반시설 등의 인공적 환경과 토양, 대기 등 자연환경이 조화를 이루는 통합적 개발이 이루어짐으로써 현재 남한의 도시개발에서 나타나고 있는 도시개발의 환경적 마찰을 북한에서 재현하지 않을 수 있다.

마지막으로는 사회경제적, 물리적 요소간의 통합이 공간적 통합을 완성시킬 수 있을 것이다. 통일된 북한지역에서의 도시개발은 사회경제적 체제전환의 과정을 물리적 공간환경의 개선과 '올바로' 통합해내는데 그 성패가 달려있기 때문이다.

결국 이러한 통합성과 역동성의 개념은 북한이라는 특수한 사회경제적, 공간적 영역에서 뿐만 아니라 한반도 전체에서 기능주의적 가치를 극복하고, 21세기의 새로운 공간 파라다임을 구축하는 데에 중요한 토대가 될 수 있을 것이다. 특히 통합의 개념은 왜곡되었던 공간구조를 역동적으로 재편하는 과정에 올바른 질서를 부여해 줄 것이다.

4.2 도시개발의 기본원칙

이러한 '역동성'과 '통합성'을 중심으로 하는 도시개발의 철학을 바탕으로 도시개발 정책을 수립하는 데 있어서는 몇 가지 원칙이 필요하다. 본 연구에서는 '북한주민들의 생활안정'과 '경제적 효율성과 환경적 친화성의 조화'를 정책수립의 기본원칙으로 설정하였다.

4.2.1 북한주민들의 생활안정

통일 이후 북한의 도시공간 속에서 새로운 역동성을 창출하고, 질서있는 통합을 추진하는 데 있어서 무엇보다도 먼저 고려하여야 할 것은 주민들의 생활안정이다. 남북한

국의 평균수명과 교육수준(성인 문자해독률), 1인당 국내총생산(GDP) 등을 토대로 인간다운 생활수준을 측정한 복합지수이다. 매일경제, 1998.9.8.

주민들의 사회경제적 통합은 바로 북한주민들의 삶의 질이 얼마큼 개선될 수 있을 것인가에 달려있기 때문에, 도시개발정책은 북한주민들에게 미칠 긍정적 영향을 극대화하고 부정적 영향을 극소화하는 구도하에 추진되어야 할 것이다. 따라서 주민들의 생활안정을 위협할 가능성이 있는 정책은 우선적으로 배제되어야 할 것이다.

급격한 시장경제화의 기조에 따라 도시개발이 추진될 경우, 해당지역 주민들의 사회경제적 소외가 커다란 문제로 대두될 것이라는 것은 이미 외국의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 따라서 주민들의 생활여건이 불안정해지지 않도록 도시개발이 안정적으로 추진되어야 한다는 것은 가장 중요하고도 기본적인 도시개발의 원칙이 되어야 할 것이다.

이렇게 북한주민들의 생활을 안정시키기 위한 도시개발이 성공적으로 추진되기 위해서는 주민들의 능동적 참여가 필요하다. 북한주민들의 주체적 의지와 역할이 도시개발의 영역에서 확고하게 자리잡을 때, 도시개발이 주민들의 생활안정에 기여할 수 있기 때문이다. 결국 주민들의 적극적 참여가 주민들의 생활안정을 이루기 위한 필수적 조건 가운데 하나인 것이다.

4.2.2 경제적 효율성과 환경적 친화성의 조화

도시개발에 있어서 가장 어려운 과제 가운데 하나는 경제의 논리와 환경의 원칙을 잘 조화시키는 것이다. 이것은 어려운 과제이기에 더욱 중요하게 다루어져야 할 과제이다. 북한지역에서 도시개발을 추진하는 과정에서 무엇보다도 경계하여야 할 것은 남한에서 이미 문제가 되고 있는 환경파괴적 도시개발의 재현 가능성이다. 수익성만을 내세운 재개발과 재건축, 택지개발사업 등이 북한에서 재현될 경우 환경문제의 발생을 피하기 어려울 것이기 때문이다.[87] 만약 도시개발이 주변지로 확산된다면 기반시설비용과 교통비용의 증가, 녹지의 감소 등과 같은 경제적 비효율과 환경적 손실이 발생할 가능성이 매우 높다.

그리고 사회주의체제하에서 비효율적으로 활용되었던 도시공간을 적절히 개발, 관리

87) 동독지역의 경우에도 도시주변부에서 유통센터 등 대규모 시설이 건설됨으로써 도시의 외연적 확대와 생태계 파괴라는 부작용이 나타났다. 이상준, 통일과 국토개발의 과제 -독일통일의 경우-, 국토개발연구원, 1997, p.180.

하기 위해서는 토지이용의 입지특성(도심, 도시외곽지), 이용특성(주거, 공업, 상업)별로 토지이용의 종류와 밀도를 재배치할 필요가 있을 것이다. 또한 시장경제하의 도시에서 나타나는 극단적인 기능분리(주거와 업무 등)를 지양하고 복합적 토지이용을 유도함으로써 토지와 에너지를 함께 절약하는 것도 필요할 것이다. 이처럼 개발의 경제적 효율성과 환경적 친화성을 조화시킨다는 측면에서 '에너지절약적', '토지절약적' 도시개발이 중요한 의미를 갖게 될 전망이다.[88]

통일 이후 새로운 공간계획을 수립하고 있는 독일의 경우, 1997년에 확정된 '베를린-브란덴부르그 공동 주(州)계획'[89]에서는 경제적 가치와 환경적 가치의 균형에 기초한 공간개발전략이 수립되었다(<표-17>참조). 이 사례는 경제적 효율성과 환경적 친화성의 조화라는 과제를 해결하는 데 있어서 좋은 시사점들을 주고 있다.

<표-17> 경제와 생태의 조화를 위한 전략

전 략	추 진 사 항
균형적인 생활여건 창출	- 도시의 중심기능 강화 - 균형적인 공급체계 형성 - 다핵적 지역중심 창출 - 농촌지역의 유지, 발전
교통발생 최소화	- 일자리, 주거지역, 여가지역 등을 작은 공간단위로 연계 - 콤펙트한 시가지 구축 - 시가지개발의 집중화
도로보다는 철도이용 유도	- 철도중심의 대중교통체계 구축 - 이용객수 증가를 통해 대중교통체계의 경제성 확보
확산적 개발보다는 시가지 내부의 개발 유도	- 시가지내 개발잠재력 활성화 - 기반시설을 효율적으로 이용
여가공간체계 및 보호지역을 우선적으로 고려	- 자연환경에 대한 개발의 영향 고려 - 자연환경 및 자원보호 등을 통한 문화환경의 보호

자료: Ministerium fuer Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburgs, Senatsverwaltung fuer Stadtentwicklung und Umweltschutz des Landes Berlin, Gemeinsamer Landesentwicklungsprogramm Berlin/Brandenburg, 1995, pp.4-34.

88) 과거에는 도시개발에 있어서 1인당 주거면적 및 주민당 자동차보유대수 등 양적 기준이 중요한 의미가 있었지만, 앞으로는 더 작은 개발면적으로 쾌적한 생활환경을 유지할 수 있도록 토지절약적인 도시개발을 추진하고, 에너지를 적게 소비하도록 환경친화적 대중교통체계를 구축하는 것이 중요한 의미를 가지게 될 것이다. 이러한 측면에서 북한지역의 도시개발에 있어서도 경제적으로 효율적이며, 환경친화적인 도시개발을 추진하는 것이 중요한 원칙이 되어야 할 것이다.

89) 이 계획은 우리 나라의 수도권계획과 유사한 계획으로서 1997년 중반에 확정되었다.

4.3 도시개발의 기본방향

본 연구에서는 도시개발의 철학과 기본원칙을 바탕으로 다섯 가지 정책방향을 설정하였다. 도시개발의 정책방향은 '통합적 도시개발'의 기조하에서 '도시간 상호연계성 강화', '환경친화적 도농통합개발 추진', '주민들의 사회경제적 상황변화에 대응한 도시개발 추진', '자원절약적 도시개발 추진', '도시의 역사적 정체성을 회복하는 도시개발 추진' 등으로 설정하였다.

4.3.1 통합적 도시개발의 개념

앞에서도 여러 번 지적한 바와 같이, 북한지역에서 전개될 도시개발은 여러 가지 특수하고 복합적인 상황하에서 진행될 수 밖에 없기 때문에 통합적 접근방식이 효과적일 것이다. 도시개발수단은 도시의 사회경제적 특성을 가장 잘 반영한 것이어야 성공할 가능성이 높기 때문에 이러한 통합적 접근방법이 필요하다. 통합적 도시개발(integrated urban development)은 기본적으로 도시개발의 사회적, 경제적, 건설적 요소들을 물리적 건조환경과 자연환경 속에서 적절히 연계시켜 개발의 시너지효과를 극대화하는 개발전략이라고 정의할 수 있다.[90] 따라서 북한에서 추진되어야 할 통합적 도시개발은 각종 건설활동을 민영화, 사유화 등의 시장경제화 과정과 연계하여 추진하고, 주거환경의 물리적 개선과 일자리 등의 사회경제적 생활여건 개선, 그리고 자연환경 개선 등을 통합적으로 추진한다는 것을 의미한다. 이제 이러한 통합적 도시개발의 정책기조를 바탕으로 한 도시개발의 기본방향에 대해서 살펴보도록 한다.

4.3.2 도시개발의 기본방향

1) 도시간 상호연계성 강화

북한의 도시개발은 먼저 도시간의 연계성을 고려하여 추진될 필요가 있다. 개별 도시들이 독자적으로 도시개발을 추진할 능력이 미약하기 때문에, 도시간 성장 잠재력을 상호 연계한 도시개발전략을 수립할 필요가 있는 것이다. 이러한 측면에서 도시네트워크

90) '통합적 도시개발'의 기본개념은 이상준, "통합적 도시개발모형의 수립을 위한 기본방향", 국토연구 제25권, 1996.8 참조.

(urban network)[91]의 구도하에서 도시개발을 추진하는 것을 고려할 수 있다.

안정적인 도시개발이 이루어지기 위한 중요한 전제조건 가운데 하나는 적정 규모의 도시인구를 확보하는 것이다. 이러한 측면에서 지리적 근접성, 기능적 상호보완성 등을 고려한 도시네트워크를 구축한다면, 도시간 인구 및 경제활동의 과도한 이동을 방지하고 도시의 경쟁력을 증진시킬 수 있을 것이다. 이러한 네트워크는 개별 도시들이 가지고 있는 고유 특성을 감안하여 구축할 필요가 있다. 예를 들면 농촌지역 및 낙후지역의 읍급도시, 지방공업지역, 인구밀집지역별로 차별화된 도시네트워크 구축이 가능할 것이다.

<표-18> 차별화된 도시네트워크의 구축모델(독일사례)

구 분	농촌 및 낙후지역	지방 공업지역	대도시 인구밀집지역
지역특성[1]	-도시인구 2~3만명 -도시간 거리 50~60km	-대도시와 지역적으로 분리 -대학시설 등 입지	-도시인구 30~50만명 -도시간 거리가 짧음 (교통수단이용시 1시간 내외)
도시네트워크의 목표	- 생활공급시설의 개선	-생활공급시설의 개선 -산업입지 경쟁력 강화	-공간적 잠재력의 효율적 활용
협력과제	-교육/문화, 보건/체육 부문의 도시간 행정경험 교환 -중앙정부에 대한 공동대응	-교육/문화, 보건/체육, 교통 및 사회복지부문의 도시간 행정경험 교환 -중앙정부에 대한 공동대응 및 공 동도시마켓팅	-경제적 입지경쟁력 강화 및 이미지 제고 -행정경험 교환 및 행정현대화 -도시개발의 수준 향상

주: 1) 도시네트워크하에서 추진될 도시개발에 있어서는 무엇보다도 개별도시가 갖고 있는 발전잠재력이 고려되어야 할 것이다. 그리고 도시특성별로 도시개발의 추진속도와 추진방식은 세분화될 수 있다.

또한 공업도시, 상업도시, 문화관광도시 등 도시별 특성과 성장잠재력을 고려하여 긴밀한 연계구도를 구축하는 것도 가능할 것이다. 이러한 도시네트워크의 구도하에서 도

91) 유럽위원회(the european commission)는 도시네트워크를 여러 가지 형태로 구분하고 있는데, 서로 다른 기능을 가진 도시간의 기능적 네트워크, 철도, 도로, 항공 등을 통한 도시간 물리적 네트워크, 도시간의 다양한 경험을 교환하기 위한 도시간 협력 네트워크, 도시내의 다양한 활동인자들간의 네트워크 등 4가지로 구분하고 있다. Kunzmann, K.R., "Berlin im Zentrum europaeischer Staedtenetze", in: Hauptstadt Berlin, Werner Suess(Hrsg.), Berlin, 1995, p.235. 이러한 도시네트워크 가운데 북한의 여건에 적합한 형태의 도시네트워크가 모색되어야 할 것이다.

시개발의 경험들을 긴밀하게 공유하고 공동사업을 추진함으로써 개별도시의 발전도 이룩될 수 있을 것이다.

2) 환경친화적 도농통합개발 추진

이미 살펴본 바와 같이 북한의 도시들은 대부분 행정구역내에서 도시적 활동과 농경활동이 함께 이루어지는 도농복합적 특성을 나타내고 있다. 이러한 도시특성은 통일 후 장기적인 도시발전 측면에서 볼 때 기회적 요소로 작용할 수 있을 것이다. 체제전환과정에서 진행될 도시화의 압력을 가장 많이 받게 될 도시내의 농경지역과 주변 농촌지역에 대해서 적절한 관리가 이루어지지 않는다면, 이들 지역에서는 난개발이 발생할 가능성이 매우 높아진다. 그러나 반대로 이들 지역이 계획적으로 관리된다면 기존 도시들이 쾌적한 전원도시로 거듭나는 데 중요한 잠재력이 될 수도 있는 것이다.

우리가 지향할 21세기 도시모델을 위해서도 쾌적한 자연환경은 가장 기본적인 요소이기 때문에 도농통합적 도시개발의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 이를 위해서 무엇보다 중요한 것은 도시계획을 환경계획과 '통합적'으로 수립하고, 이 과정에서 '환경적 가치'를 강조하여야 한다는 것이다.

3) 주민들의 사회경제적 상황변화에 대응한 도시개발 추진

북한지역의 도시개발에 있어서 가장 커다란 영향을 미치게 될 변수는 바로 경제적 체제전환이다. 이 때문에 도시개발도 체제전환의 과정과 긴밀하게 연계되어 추진될 수밖에 없는 것이다. 외국의 사례에서도 나타난 바와 같이 계획경제로부터 시장경제로의 전환과정에서 도시개발에 영향을 미치게 되는 가장 커다란 정책적 요소는 주택·토지의 사유화 및 국영기업의 민영화가 될 전망이다. 이러한 사유화와 민영화의 추진범위와 속도에 따라 주민들의 사회경제적 상태도 크게 영향을 받게 될 것이다. 도시개발이 안정적으로 추진되기 위해서는 이러한 체제전환과정상의 정책결정이 주민들의 사회경제적 상황을 고려하여 신중하게 이루어질 필요가 있으며, 도시개발사업의 결정도 이러한 상황변화에 신속히 대응할 수 있도록 이루어져야 할 것이다.

특히 체제전환의 과정에서는 불가피하게 실업이 발생하는 등, 주민들의 경제적 상태가 불안정해질 가능성이 높다. 따라서 주민들에게 일자리를 제공한다는 측면에서 재개발 등 각종 도시개발사업이 적극적으로 추진될 필요가 있다.[92] 이와 같이 북한지역에서

추진될 도시개발사업은 주민들의 사회경제적 상황변화에 적절히 대응하여 추진되어야 할 것이다.

4) 자원절약적 도시개발 추진

현재까지 남한에서는 전반적으로 높은 밀도로 도시가 개발되어 왔는데, 통일 이후에도 북한지역에서 남한과 같은 개발관행이 이어질 경우 그 부작용은 매우 클 것이다. 북한의 토지조방적인 저밀개발도 문제지만 남한의 고밀개발 행태도 반드시 지양되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 토지와 에너지를 절약할 수 있는 자원절약적 도시개발이 추진될 필요가 있다. 이것은 북한지역 뿐만 아니라 새로운 도시개발의 파라다임을 찾아야 하는 남한지역에 있어서도 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 따라서 도시주변의 녹지를 대상으로 한 신개발보다는 낮은 토지이용밀도를 보이고 있는 기존 시가지역을 적정수준으로 개발할 필요가 있는 것이다.[93] 한편, 이러한 자원절약적 도시개발을 추진하기 위해서는 모든 도시개발행위가 기본적으로 종합적 공간계획을 통해 이루어지도록 함으로써 특정지역의 과밀개발이나 난개발을 방지토록 하는 제도적 장치가 필요할 것이다. 이러한 측면에서 기본적으로 '계획이 선행된 개발'만이 가능하도록 토지이용체계를 구축하는 것이 중요한 의미를 갖는다.

5) 도시의 역사적 정체성을 회복하는 도시개발 추진

통일은 사회주의체제하에서 왜곡되었던 도시의 역사적 정체성을 다시 회복하는 중요한 기회가 될 것이다. 북한주민들이 자신들의 도시에 대한 역사적 정체성을 인식하는 것은 그들이 자신들의 도시에 정착해서 새로운 발전의 가능성을 모색하는 데 중요한 출발점이 될 수 있을 것이다.

---

92) 특히 실업자의 발생가능성이 타 지역보다 상대적으로 높은 대도시지역에서는 '고용창출형' 주거지정비사업이 활성화될 필요가 있다. 이러한 측면에서 독일의 '근로회사(Beschaeftigungsgesellschaft)'와 같은 형태로 주택정비회사를 설립하여 사업을 추진하는 것을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 공공의 주도적 역할과 적극적 투자가 필요하다. 그리고 민간기업의 참여를 유도하기 위해서는 일정수준의 지원금이나 세제혜택 등이 부여되어야 할 것이다. 이상준, 통일 이후 남북간 인구이동의 안정화방안 연구, 국토개발연구원, 안양, 1997, p.71.

93) 자원절약적 도시개발을 위해서는 대중교통중심적 도시교통체계와 직주근접의 시가지개발도 필요하다.

특히 체제전환의 과도기에는 주민들이 가치의 혼란을 겪게 될 가능성이 높고, 극단적인 개인주의화가 만연되어 적지 않은 사회적 문제를 야기할 가능성도 있다. 이러한 혼란기에 도시의 역사적 정체성 회복은 도시주민들이 새로운 공동체의식을 정립하는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 정체성의 회복을 위한 이러한 노력은 남한지역 도시들과의 역사적 인대의식을 공유하는 데에도 큰 도움이 될 것이다.

이러한 측면에서 역사성이 있는 시가지의 보호와 복원을 위해 도시재개발 등 개발사업을 점진적, 단계적으로 추진할 필요가 있다. 그리고 이 과정에서 유럽과 일본에서 추진되고 있는 도시의 역사성 회복운동과 제도적 수단들이 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 각종 행정구역 및 공공시설의 명칭을 정비하는 작업도 추진되어야 할 것이며, 정치적 교양장소로 사용되던 각종 시설들의 용도전환도 함께 추진되어야 할 것이다. 이렇게 도시의 역사적 정체성을 회복하고 발전시키기 위한 사업들이 추진됨으로써 개발과 보존이 조화를 이루는 균형적 도시발전이 가능해질 수 있을 것이다.

4.3.3 도시개발의 관리모델

앞에서 제시한 정책방향을 토대로 하여 북한지역에서 도시개발이 추진되는 과정에서 또 하나의 중요한 과제는 공공이 도시개발을 어느 수준으로 관리할 것인가를 결정하는 것이다. 이러한 측면에서 본 연구에서는 관리모델의 대안을 모색해 보았다.

1) 관리모델의 대안

본 연구에서는 '정부'와 '시장'의 역학관계를 기준으로 하여, 관리모델의 대안으로서 '시장중심적 관리모델'과 '계획중심적 관리모델' 그리고 이것의 절충형인 '시장경제적 관리모델' 등 세 가지를 설정하였다.

'시장중심적 관리모델'은 도시개발에 있어서 시장경제적 원칙을 강조한 것으로서, 독일과 러시아의 경우가 이에 해당된다. 즉 토지 및 주택 그리고 기업들의 사유화와 민영화를 시장경제의 원칙에 따라 신속히 추진하고 공공은 간접적으로 이것을 관리하는 것이다. 이러한 관리모델은 도시개발에 있어서 공공의 개입을 최소화함으로써 민간 및 해외기업의 적극적 투자를 유도할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 사유화와 민영화의 추진과정에서 투기발생과 과밀개발의 우려가 있고, 남한기업 및 외국기업에 의해 북한지

역의 재산권이 독점될 가능성도 있다. 또한 도시개발에 있어서 시장경제의 논리가 강조됨에 따라 남한에서와 같은 과밀개발, 난개발의 문제가 재현될 가능성도 높다.

이와 반대로 '계획중심적 관리모델'은 각종 재산권 및 도시개발을 공공이 엄격하게 관리하는 상태에서 장기적으로 부동산의 사유화와 국영기업의 민영화를 추진하는 관리모델이다. 이러한 관리모델은 '시장중심적 관리모델'과는 극단적으로 대비되는 효과와 부작용을 나타낼 것으로 예상된다. 즉 부동산 투기의 발생 가능성이 낮고 인위적으로 개발밀도를 관리할 수 있지만, 공공의 규제에 따라 민간투자가 침체되고 불필요한 도시관리비용이 발생할 가능성도 있는 것이다.

앞에서의 두 가지 관리모델은 각각 극단적으로 '시장'의 힘과 '계획'의 힘에 의존하여 도시개발을 관리한다는 정책기조 때문에 여러 가지 부작용이 발생할 가능성이 높다. 따라서 이러한 두 가지 관리모델의 장점을 살리고 단점을 지양하기 위한 절충형 관리모델이 제시될 필요가 있는데, 본 연구에서는 이러한 모델을 '시장경제적 관리모델'로 명명하였다.

시장경제적 관리모델은 기본적으로 도시개발의 추진을 시장경제의 원칙하에 탄력적으로 추진하되, 투기와 과밀개발, 난개발의 부작용을 막기 위해 공공이 적절한 정책적 수단을 통해 개입하는 모델을 의미한다. 즉, 민간투자를 유도하여 도시개발을 활성화시키되, 상세계획 및 개발이익환수와 같은 수단을 통해 과밀개발과 난개발을 방지하도록 한다는 것이다. 이러한 관리모델은 체제전환의 속도에 있어서 점진주의적 노선[94]을 따르는 것으로서, 급격한 체제전환에 따르는 공간적 부작용을 최소화하려는 의도가 내포되어 있다.

2) 관리모델의 대안 비교

앞에서 제시된 세 가지 관리모델들은 서로 상이한 효과와 부작용을 가져올 것으로 예상된다. 여기에서는 도시개발의 '경제적 효율성'과 '사회적 형평성' 그리고 '환경적 친화성'의 측면에서 이 대안들을 비교해 보았다.

도시개발의 '경제적 효율성' 측면에서는 '시장중심적 관리모델'이 신속한 민간투자의

94) 가격의 자율화에 있어서 부분적인 가격통제를 실시하고, 기업소유권의 처리에 있어서도 초기에는 중소기업을 민영화하고 단계적으로 대기업을 민영화하도록 추진하는 것도 점진주의적 노선의 주요 방향 가운데 하나이다.

유치 등을 통해 도시개발을 원활히 추진할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 그러나 급격한 도시개발이 추진되는 과정에서 여러 가지 사회적, 환경적 부작용이 발생하여 경제적 효율성의 강점을 반감시킬 수도 있다. 그리고 '계획중심적 관리모델'은 도시개발에 대한 공공의 관리부담이 매우 클 것으로 예상되며, 민간투자의 부진에 따른 도시개발의 지연도 문제가 될 것으로 보인다. 반면에 '시장경제적 관리모델'은 기본적으로 민간의 활력을 도시개발에 유도하되 공공의 적절한 개입을 동시에 추진하기 때문에 상대적으로 '시장중심적 관리모델'보다는 부작용 발생의 부담이 적을 것으로 예상된다.

<표-19> 관리모델의 대안 비교

대 안	도시개발의 경제적 효율성	도시개발의 사회적 형평성	도시개발의 환경친화성	종합평가
시장중심적 관리모델	-신속한 사유화, 민영화를 통해 공간구조개편의 효율성 강화	-특정지역의 인구집중 문제 -사회적 계층의 공간적 분리 가속화	-고밀개발, 난개발에 따른 생활환경 및 자연환경 악화	×
(평가)	○	×	×	
계획중심적 관리모델	-공간구조개편의 장기화 -관리비용 증대	-합리적인 토지이용 배분 유도 -안정적인 공간구조 개편	-고밀개발 및 환경파괴적 개발의 가능성 억제	△
(평가)	×	○	○	
시장경제적 관리모델	-단계적인 사유화, 민영화를 통해 합리적인 공간구조 개편 추진	-계획수단을 통해 개발의 사회적 순화 유도 -사회적 형평성 확보	-개발과 보존의 안정적 조화 유지	○
(평가)	○	○	○	

주: ○ 강점 △ 보통 × 약점

'사회적 형평성'의 측면에서는 투기발생 가능성과 북한주민들의 소외 가능성이 가장 적을 것으로 예상되는 '계획중심적 관리모델'이 다른 두 모델에 비해서 상대적으로 강점을 가질 것으로 보인다. 그러나 이 모델은 도시개발에 있어서 지나치게 '정부의존적' 도시개발을 가져올 가능성도 있다. '시장중심적 관리모델'은 개발과정에서 북한주민들이 소외될 가능성이 가장 높은 대안이라 할 수 있다. 만약 도시개발이 남한과 외국자본에 의해서만 주도된다면, 도시개발의 효율성 측면에서 예상되는 강점들이 크게 퇴색될

가능성이 있다. 반면에 '시장경제적 관리모델'은 단계적인 도시개발의 추진과 각종 계획적 수단[95]을 통해 주민소외 등 사회적 부작용들을 상대적으로 적게 발생시킬 수 있을 것으로 예상된다.

마지막으로 '환경적 친화성'의 측면에서 볼 때 '시장중심적 모델'은 시장논리에 좌우되므로 과밀개발과 난개발 등의 발생 가능성이 다른 두 모델들보다 상대적으로 높을 것이다. 만약 북한지역의 도시개발과정에서 투기적 자본의 유입으로 인해 비정상적으로 높은 개발압력이 발생한다면, 북한의 도시환경은 크게 악화될 가능성이 높다.

지금까지 살펴본 세 가지 관리모델의 대안을 종합적으로 비교해 볼 때 '시장경제적 관리모델'이 북한지역의 도시개발이 '북한주민들의 생활안정' 및 '도시개발의 경제적 효율성과 환경적 친화성의 조화'라는 정책수립의 원칙들을 가장 잘 반영할 수 있는 관리모델로서 평가할 수 있다.

3) 대도시 및 중소도시별 관리모델

이러한 관리모델은 도시별 특성에 따라 차별화된 적용이 필요할 것이다. 즉 대도시와 중소도시 그리고 공업도시와 행정도시, 관광도시 등 다양한 도시특성별로 더욱 세분화된 관리모델이 추진될 필요가 있다. 본 연구에서는 일단 대도시와 중소도시별로 도시개발의 관리모델을 구분하여 보았다.

대도시의 경우에는 통일 후 노동력의 과다한 유입이 발생할 가능성이 중소도시에 비해 상대적으로 높다. 식량난과 농업기반의 붕괴와 같은 북한의 특수한 경제여건을 고려할 때, 대도시 인구집중의 가능성이 상당히 높다. 이 경우에는 시장경제적 관리모델을 보다 보수적으로 적용시킬 필요가 있다. 즉 시장경제로의 전환을 더욱 신중하게 추진하여 도시활동의 구심력(인구집중)을 억제시킬 필요가 있는 것이다. 산업정책의 측면에서 기업민영화가 단기적으로 추진되더라도 주택과 토지와 같은 부동산의 관리는 공공이 보수적 정책기조를 견지하여 인구집중과 투기를 방지하여야 할 것이다.

한편 중소도시의 경우에는 대도시지역으로의 인구유출이 예상되기 때문에 시장경제적 관리모델을 보다 탄력적으로 적용시킴으로써 도시활동의 원심력(인구유출)을 억제시킬 필요가 있다. 따라서 민영화나 사유화를 더욱 적극적으로 추진함으로써 투자를 최

95) 이러한 수단 가운데 대표적 사례가 주민참여와 사회적 보호를 위한 독일의 사회계획이다.

대한 유인할 필요가 있다. 단, 이 경우에도 투기와 난개발을 제어할 정책적 관리가 병행되어야 할 것이다.

이러한 대도시 및 중소도시의 관리모델들을 도시별 잠재력에 대한 객관적인 평가를 전제로 하여 추진되어야 하므로 모든 대도시와 중소도시에 일률적으로 적용될 수는 없을 것이며, 좀 더 세분화된 실천모델이 개발되어야 할 것이다.

<표-20> 도시규모별 관리모델

구 분	대 도 시	중 소 도 시
예상되는 문제	- 인구집중 - 기반시설 부족 - 투기발생	- 인구유출 - 도시경제 침체 - 도시의 전반적 낙후
관리정책의 목표	- 인구유인요소 억제 - 성장관리	- 인구유인요소 강화 - 경쟁력 강화
관리모델의 성격	- 공공의 관리가 강화된 보수적 관리모델	- 시장경제적 요소가 강조되는 개방적 관리모델

4.4 도시개발의 단계별 추진방안

앞에서 제시한 도시개발의 방향과 도시개발의 관리모델 등은 통일 후 단계별로 구체화되어야 할 것인데, 이것을 단기와 중장기로 구분하여 추진할 수 있을 것이다.

4.4.1 단기적 추진방안

먼저 통일초기(1~2년)에는 도시개발의 기반 조성을 위해 제도적 수단들이 마련되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 도시내에서 장기적으로 진행될 소유권개편 등이 재개발 등 도시개발수단과 연계되어 추진될 수 있도록 제도적 기반이 이 시기에 구축되어야 할 것이다.[96] 특히 도시의 사회경제적, 물리적 개발수준이 균형을 이룰 수 있도록 민영화, 사유화의 추진단계도 도시개발의 추진단계와 통합적으로 설정될 필요가 있다. 한편 이러한 제도적 기반의 구축단계에서는 도시행정구역 등 도시개발의 공간적 토대가 되

96) 독일의 경우에는 도시내의 사유화, 민영화작업이 공간개발계획과 적절히 연계되지 못해서 특정지역으로의 투자집중이 초래되었다.

는 행정구역도 함께 재조정될 필요가 있을 것이다.

또한 단기적으로 도시개발이 시급히 요청되는 지역을 파악하여 긴급지원의 형태로 개발이 이루어질 수 있도록 제도적 장치(특별법 등)를 마련할 필요가 있다. 그리고 이러한 도시개발의 기반구축단계에 '통합적 도시개발관리기구'를 설립하여 향후 추진될 경제구조전환과 도시개발을 효율적으로 관리하여야 할 것이다.

4.4.2 중장기적 추진방안

이러한 제도적 정비를 토대로 하여 중장기적으로 추진되어야 할 사항들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시장경제화와 관련된 경제계획들이 도시계획(마스터 플랜), 환경계획 등과 통합적으로 수립, 추진되어야 할 것이다. 이것은 도시내의 공업지역이나 낙후된 주거지 등을 재정비할 때 매우 중요한 의미를 가지게 될 것이다.[97] 특히 교외지역의 무분별한 난개발을 억제할 수 있도록 계획적 수단과 연계된 관리가 철저하게 이루어져야 할 것이다.

둘째, 투기방지를 위한 대책 수립이 필요할 것이다. 구체적 투자계획 및 개발계획(상세계획 등)이 있어야 사유화, 민영화를 추진할 수 있도록 함으로써 '투기적 개발'을 방지하고 '계획적 개발'을 유도하여야 할 것이다.

세째, 통합적 주거지정비프로그램 등을 통해서 주택 및 기반시설의 정비와 고용창출이 병행될 수 있도록 하여야 할 것이다. 북한지역내에서 본격적으로 산업구조조정이 전개되는 과정에서 발생할 실업문제에 대해서 종합적인 정비프로그램을 통해 효과적으로 대응하여야 한다.

네째, 도시개발의 효율적 추진을 위해 공공의 적극적 지원이 필요할 것이다. 공공은 도시개발에 있어서 외국기업을 포함한 민간의 참여 범위·시기·수준 등을 설정하고, 공공의 행·재정적 지원방안(각종 인센티브 등)을 제시함으로써 보다 활발한 도시개발을 유도해낼 수 있을 것이다. 그리고 투자에 있어서 민간 및 해외자본의 도시개발 참여가 예상되는 부문과 지역은 시장의 메커니즘에 맡기고, 민간투자가 저조할 것으로 예상

97) 고용창출, 도시계획과의 조화, 환경보호 등의 측면에서 공업도시의 재정비가 성공적으로 추진된 사례 가운데 하나는 동독지역 중부에 위치한 리자(Riesa)이다. Stadt Riesa, Die Umstrukturierung des Stahl- und Walzwerkes Riesa, 1994. 참조.

되는 부문과 지역에 공공투자를 집중토록 하는 것도 투자의 효율성을 높이는 데 도움이 될 것이다.

5. 결 론

여기에서는 지금까지 살펴본 북한의 도시개발 특성과 통일 이후의 도시개발과제, 그리고 도시개발의 방향 등을 다시 한번 간략히 정리해보고, 통일에 대비해서 지금부터 준비해야 할 과제들을 결론적으로 살펴보았다.

ㅇ 도시개발의 특성과 문제점

북한의 도시개발 특성은 '공업화된 도시개발'과 '사회주의 이념의 반영', '단순화된 공간구조 형성' 등으로 요약할 수 있다. 북한은 소련이나 중국 등 사회주의 국가들과 마찬가지로 도시개발을 공업화, 기계화하여 대량 건설을 추진하였다. 이것은 국가소유의 토지 등 대규모 개발이 가능했던 사회주의체제의 특성을 반영한 것이었다. 그리고 사회주의도시 건설 및 사회주의적 생활양식의 실현이라는 정치적 목적하에 도시개발이 추진되었다.

이러한 북한의 도시개발은 여러 가지 문제들을 동반하게 되었는데, 본 연구에서는 그 가운데에서 '정치적으로 왜곡된 도시성장', '비효율적 토지이용', '도시 주거환경의 불균형', '취약한 건설능력에 따른 도시개발의 부실화' 등을 주요 문제로 파악하였다. 북한에서는 정치적 이유로 자연스러운 도시성장이 왜곡되고 있으며, 도시개발에 있어서도 주체건축사상의 실현이 강조되어 토지이용의 비효율이 나타나기도 하였다. 또한 도시내에서도 계층간 주거환경의 커다란 격차가 존재하는 등, 거주공간의 사회계층적 피리라는 체제적 모순도 나타나고 있다.

종합적으로 살펴볼 때, 이러한 북한 도시개발의 문제는 '외형적 안정'과 '내부적 불안정'간의 '긴장관계'로 압축해서 표현할 수 있을 것이다. 철저한 관리와 통제를 통해서 '확득된' 안정이 내부적인 불안정을 동반하고 있는 것이다.

되는 부문과 지역에 공공투자를 집중토록 하는 것도 투자의 효율성을 높이는 데 도움이 될 것이다.

5. 결 론

여기에서는 지금까지 살펴본 북한의 도시개발 특성과 통일 이후의 도시개발과제, 그리고 도시개발의 방향 등을 다시 한번 간략히 정리해보고, 통일에 대비해서 지금부터 준비해야 할 과제들을 결론적으로 살펴보았다.

ㅇ 도시개발의 특성과 문제점

북한의 도시개발 특성은 '공업화된 도시개발'과 '사회주의 이념의 반영', '단순화된 공간구조 형성' 등으로 요약할 수 있다. 북한은 소련이나 중국 등 사회주의 국가들과 마찬가지로 도시개발을 공업화, 기계화하여 대량 건설을 추진하였다. 이것은 국가소유의 토지 등 대규모 개발이 가능했던 사회주의체제의 특성을 반영한 것이었다. 그리고 사회주의도시 건설 및 사회주의적 생활양식의 실현이라는 정치적 목적하에 도시개발이 추진되었다.

이러한 북한의 도시개발은 여러 가지 문제들을 동반하게 되었는데, 본 연구에서는 그 가운데에서 '정치적으로 왜곡된 도시성장', '비효율적 토지이용', '도시 주거환경의 불균형', '취약한 건설능력에 따른 도시개발의 부실화' 등을 주요 문제로 파악하였다. 북한에서는 정치적 이유로 자연스러운 도시성장이 왜곡되고 있으며, 도시개발에 있어서도 주체건축사상의 실현이 강조되어 토지이용의 비효율이 나타나기도 하였다. 또한 도시내에서도 계층간 주거환경의 커다란 격차가 존재하는 등, 거주공간의 사회계층적 피리라는 체제적 모순도 나타나고 있다.

종합적으로 살펴볼 때, 이러한 북한 도시개발의 문제는 '외형적 안정'과 '내부적 불안정'간의 '긴장관계'로 압축해서 표현할 수 있을 것이다. 철저한 관리와 통제를 통해서 '확득된' 안정이 내부적인 불안정을 동반하고 있는 것이다.

○ 도시개발의 과제

본 연구에서는 북한에서의 도시개발과제를 도출하기에 앞서서 먼저 체제전환을 경험하고 있는 외국의 사례들을 간략하게 살펴보았다. 급격한 체제전환을 경험한 독일의 동베를린과 에어푸르트, 러시아의 모스크바의 경우에는 도시경제구조 재편과정에서 발생한 전반적인 경제침체로 도시개발이 크게 제약을 받았다. 이에 반해서 점진적 체제전환을 경험하고 있는 북경의 경우에는 급격한 체제전환을 경험하고 있는 도시들보다 도시개발의 혼란이 적으나, 급속한 도시화로 인해 부동산시장이 불안정한 상태이고, 도시재개발의 과정 속에서 일반주민들이 소외되는 부작용도 발생하고 있다.

본 연구에서는 체제전환에 따른 사례도시의 공통적 변화를 세 가지로 요약하였는데, '동적인 공간구조로의 전환'과 '토지이용의 다양화 및 고밀화', 그리고 '도시의 역사성 회복' 등이 바로 그것이다. 체제전환이 시작되어 본격적으로 '경쟁'이 도시공간속에서 발생하게 됨에 따라 도시공간구조는 '동적'으로 변화되었고, 도심지의 토지이용이 고밀화, 다양화되는 특징이 나타났다. 체제전환 이후 사례도시들에서는 역사적 가치가 있는 지역과 건축물의 복원을 위한 사업들이 추진되고 있는데, 북경의 경우에는 도심지역에서 일정한 고도제한 등을 통해 역사경관을 보호하고 있으며 에어푸르트의 경우에는 '보호구역'을 설정하여 역사적 건축물들의 무분별한 파괴를 방지하고 있다.

본 연구에서는 북한의 도시개발 특성과 외국의 사례 등을 종합적으로 고려하여 통일 이후 북한지역에서 제기될 가능성이 높은 도시개발의 과제들을 여섯 가지로 정리하였는데, '남북한의 사회경제적 통합에 대응한 도시개발체계 구축', '도시주민들의 가치관 변화에 대응한 도시개발', '도시개발을 안정적으로 뒷받침할 주택·토지시장의 구축', '대도시화 및 교외화에 대응한 도시관리', '도시산업구조의 재편에 대응한 토지이용관리', '도시정체성의 회복과 주민참여' 등이 바로 그것이다.

통일 이후 북한지역에서는 남한의 계획 및 개발체계와의 통합성, 북한지역의 특수한 상황 등을 종합적으로 고려하여 새로운 개발체계를 구축하여야 할 것이다. 그리고 체제전환 이후 변화할 북한주민들의 가치관에 대응하여 적절한 도시정책적 대응도 필요할 것이다. 도시개발이 합리적으로 이루어지기 위해서는 기본적으로 토지 및 주택 등의 부동산시장이 안정적으로 구축되어야 하기 때문에 이에 대비한 정책적 대안이 마련되어

야 할 것이다. 또한 통일 이후 인구가 집중될 가능성이 높은 대도시지역의 관리를 위한 정책적 대응도 필요할 것이다.

그리고 산업의 구조조정에 따라 폐쇄되거나 이전하는 기업의 산업용지와 기타 부대시설용지(관련 철도시설 등)의 이전적지 활용문제도 중요한 도시개발의 과제 가운데 하나로 제기될 것이다. 마지막으로 통일 이후 북한 도시들의 정체성을 재정립하기 위해 고유의 역사성과 문화적 가치를 가지는 지역을 보존, 관리하는 것도 체제전환과정에서 제기될 중요한 과제 가운데 하나가 될 것이다.

○ 도시개발의 방향

본 연구에서는 도시개발의 방향을 설정하는 데 있어서 기본적인 철학적 토대가 될 중심적 개념으로서 '역동성'과 '통합성'을 제시하였다. 통일 이후에는 북한의 도시공간 속에서 새로운 도시성이 창출되어야 할 것인데, 정치경제적 민주화, 자유화의 이념을 바탕으로 하여 도시내에서의 모든 활동이 적극적으로 이루어지는 역동적(dynamic)인 도시성이 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 그리고 분단에 기인한 이질적 요소들의 '질서있는 통합', 남북한간의 사회경제적 불균형을 공간영역속에서 시정하려는 '균형적 통합'의 의미를 갖는 통합성도 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

본 연구에서는 이러한 도시개발의 철학과 함께 도시개발정책수립에 있어서 고려되어야 할 기본원칙으로서 '북한주민들의 생활안정'과 '경제적 효율성과 환경적 친화성' 등을 제시하였다. 기본적으로 북한지역에서 전개될 도시개발은 북한주민들의 생활안정에 기여하도록 추진되어야 하며, 개발의 경제적 효율성과 환경적 친화성을 조화시킬 수 있는 '에너지절약적', '토지절약적' 도시개발의 원칙하에서 추진되어야 할 것이다.

본 연구에서는 이러한 도시개발의 철학과 원칙을 바탕으로 도시개발정책의 기본방향을 제시하였는데, 이러한 정책방향은 기본적으로 '통합적 도시개발'의 기조하에 설정되어 있다. 이것은 기본적으로 도시개발의 사회적, 경제적, 건설적 요소들을 물리적 건조환경과 자연환경 속에서 적절히 연계시켜, 개발의 시너지효과를 극대화한다는 개념이다. 이러한 정책기조위에서 추진될 도시개발의 정책방향은 '도시간 상호연계성 강화', '환경친화적 도농통합개발 추진', '주민들의 사회경제적 상황변화에 대응한 도시개발 추진',

'자원절약적 도시개발 추진', '도시의 역사적 정체성을 회복하는 도시개발 추진' 등 다섯 가지로 제시되었다.

북한의 도시개발은 도시들의 성장잠재력을 적절히 연계하여 추진하는 도시네트워크의 구도하에서 추진될 필요가 있으며, 21세기 쾌적한 도시환경의 구축이라는 측면에서 환경친화적 도농통합개발이 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 한편 체제전환의 과정에서는 주민들의 경제적 상태가 극히 불안정해질 가능성이 많기 때문에 실업자를 포함한 취약계층에게 일자리를 제공한다는 측면에서 도시개발사업이 중요한 기능을 할 수 있을 것이다. 그리고 특정지역의 과밀개발이나 난개발을 방지토록 하기 위해서 기본적으로 '계획이 선행된 개발'만이 가능한 토지이용체계를 구축하는 것도 필요할 것이다.

통일은 왜곡되었던 도시의 정체성을 회복하고, 새로운 공동체의식을 형성하는데 중요한 기회가 될 것이기 때문에 도시개발도 역사성이 있는 시가지역의 보호와 복원을 위해 신중하게 추진될 필요가 있다.

앞에서 제시한 도시개발의 기본방향을 토대로 북한지역에서 추진될 도시개발은 계획과 시장의 기능이 적절한 균형을 이루는 '시장경제적 관리모델'을 통해서 추진되어야 할 것이다. '시장경제적 관리모델'은 기본적으로 시장경제의 원칙하에 민간이 도시개발에 참여토록 유도하되, 투기와 과밀개발, 난개발의 부작용을 막기 위해 공공이 적절한 정책적, 제도적 수단을 통해 관리하는 모델로서, 안정적인 도시개발을 추진하는 데 중요한 토대가 될 수 있을 것이다. 한편 이러한 관리모델은 도시의 특성별로 차별화될 필요가 있는데, 인구집중이 예상되는 대도시에서는 공공의 역할이 보다 강조된 보수적 정책운용이 필요할 것이며, 인구유출과 도시경제침체가 우려되는 중소도시에서는 보다 유연한 정책운용이 필요할 것이다.

o 단계별 추진방안

앞에서 제시한 도시개발의 기본방향과 관리모델들은 통일 후 단계별로 추진되어야 할 것인데, 먼저 단기적으로는 북한지역 도시개발의 기반을 조성하기 위한 제도적 수단들이 마련되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 도시내에서 장기적으로 진행될 소유권개편 등이 도시개발수단과 연계되어 추진될 수 있도록 제도적 기반이 구축되어야 할 것이다.

중장기적으로는 시장경제화와 관련된 계획들을 도시계획(마스터플랜), 환경계획 등과 통합적으로 수립, 추진하여야 할 것이며, 구체적 투자계획 및 개발계획(상세계획 등)이 있어야 사유화, 민영화를 추진할 수 있도록 '계획적 개발'을 유도하여야 할 것이다. 그리고 통합적 주거지정비프로그램 등을 통해서 실업문제에 대처한 도시개발을 추진할 필요가 있다. 한편 이러한 도시개발을 효율적으로 추진하기 위해서 공공이 적극적으로 행·재정적 지원을 함으로써 국내외 민간자본의 참여를 유도해내어야 할 것이다.

○ 무엇을 준비할 것인가?

통일 이후 북한의 도시개발이 어떠한 여건하에서 추진될 것인가는 통일과정 속에서 전개될 수많은 상황변화의 결과에 따라 결정될 수 밖에 없다. 북한이 중국처럼 개혁·개방을 추진하고 사회경제적으로 안착륙에 성공한 후 장기적으로 남한과 합의통일을 이룩한다면, 남북통일의 부작용은 가장 적을 것이기 때문에 도시개발의 과제도 본 연구에서 제기된 것보다는 적어질 것이다. 본 연구에서는 최악의 통일시나리오에 대비하여 이에 따른 도시개발의 과제와 정책방향을 모색해 보았다. 이러한 통일에 대비하여 지금부터 우리가 준비해야 할 것은 무엇인가? 여기에서는 제도적, 행정적 측면의 준비과제를 살펴보았다.

첫째, 우리 남한의 도시계획, 도시개발 체계를 선진적으로 재정비하는 작업이 추진되어야 한 것이다. 21세기 도시개발의 파라다임을 새로이 구축한다는 시각에서 남한의 계획 및 개발체계가 재정비되어야 한다는 것이다. 특히 무질서하고 환경파괴적 도시개발을 방지할 수 있는 제도적 토대를 구축하는 노력이 지금부터 전개되어야 할 것이다.

둘째, 통일 이전이라도 남북한간 도시들간의 상호교류가 더욱 확대되어야 할 것이다. 상호이해의 심화를 통해 도시개발의 이질적 요소들을 서로 인식하고, 상대방의 장점을 자신들의 문제해결에 도입토록 노력하는 작업이 전개된다면 통일 후의 혼란과 시행착오를 많이 줄일 수 있을 것이다.

세째, 통일에 대비한 전문인력의 양성이 이루어져야 할 것이다. 통일 이후 북한지역에서 새로운 도시계획 및 개발체계가 구축되고, 이를 뒷받침할 도시행정이 원활하게 작동되기 위해서는 많은 전문인력이 필요할 것이다.[98] 예상치 못한 통일을 맞았던 독일의

경우 실무경험이 적은 행정인력이 동독지역에 파견되어 도시개발과 도시행정을 이끌었는데, 그 결과 적지 않은 시행착오가 발생하였다. 따라서 우리 나라의 경우에는 보다 장기적인 안목에서 전문인력을 양성하는 작업이 필요할 것이다.

통일에 대비한 공간정책을 연구하는 과정에서 우리가 경계해야 할 것은 한두 가지가 아니다. 통일이 되면 북한의 도시들을 어떻게 다루어야 하겠다는 위험한 시각과 자세는 우리가 비판하는 전체주의적 계획의 또 다른 모습이 아닐 수 없다. 그 보다는 인간다운 삶의 공간을 북한주민들 스스로 만들어낼 수 있도록 지원함으로써 남한주민들의 삶도 인간다워진다는 공동체적 시각에서 북한의 도시문제와 해결방안을 고민하는 자세가 필요한 것이다.

남한은 불행히도 공간개발을 기초부터 단계적으로 추진해오지 못했다. 선진국에서 오랜 기간 동안 발전시킨 도시의 모습을 우리는 이른바 '압축성장기'에 외형적으로만 '급조'해냈을 뿐이다. 도시의 외형적 모습은 현대화되었지만, 내면에는 해결해야 할 문제들이 너무나도 많은 것이 현실이다. 이 때문에 통일 이후 북한지역의 도시개발이라는 과제는 우리와 북한의 내적, 외적 모순 모두를 함께 극복해낼 수 있는 새로운 공간개발의 파라다임을 모색하는 데에서 그 해결점을 찾아야 할 것이다. 결코 압축성장의 경험을 북한지역에서 재현하려 해서는 안 될 것이다.

98) 통일 초기인 1992년 말에 동독지역의 지방행정을 위해 약 10,000명의 서독인들이 참여한 것으로 파악되었다. Sahner, Heinz, "Staedte im Umbruch", in: Staedte und Regionen, Opladen, 1996, p.463.

참고문헌

국가안전기획부, 북한 행정구역 요람, 1993

국토개발연구원, 북한의 국토계획 편람, 1992

김기덕, 북한 도시개발에 관한 연구, 건국대 석사학위 논문, 1996

김원, "통일에 대비한 국토개발구상", 국토계획, 제24권 2호, 1989

——, "사회주의 소련의 도시계획 평가에 관한 연구", 국토계획, 제31권 5호, 1996

김종범, "중국의 도시화에 대한 소고(상)", 국토 1997.10.

김창석, "남북한 도시정주체계의 비교연구", 국토계획, 제28권 2호, 1993

김현수, 북한의 도시계획에 관한 연구, 서울대 박사학위 논문, 1994

대한주택공사, 주택통계편람, 1998

박인성, 중국의 공유주택제도 개혁경험에 관한 연구, 국토개발연구원, 1997

박양호 외, 통일에 대비한 국토개발과 관리의 기본구상, 국토개발연구원, 1997

박진, 임원혁, 이유수, 전환기의 대북정책과 남북경협, 한국개발연구원, 1998

박한주, 북한의 주택 사정과 통일후 정책과제, 월간 통일경제, 1995년 8월호

북한연구소, 북한총람, 1993

안석교, 남북한 경제통합 이후의 제도개혁과 산업정책, 1997

이상준, 통일과 국토개발의 과제-독일통일의 경우-, 국토개발연구원, 1997

——, 통일 이후 남북간 인구이동의 안정화방안 연구, 국토개발연구원, 1997

——, 통일 이후 동베를린의 도시공간구조 변화에 관한 연구, 국토연구, 국토개발연구원, 1998

이영성, "통일 후 북한지역에서의 토지소유 및 이용 방안에 관한 연구", 한국지역학회 학술발표대회, 1998

이옥희, 이봉희, 북한의 도시 및 지역개발에 관한 연구, '92 북한통일연구 논문집, 통일원, 1992

이재하, "통일에 대비한 북한의 지역균형개발 방안 모색", 한반도 평화정착의 제도화와 협력 증진, 제19회 통일문제학술세미나, 1996

리화선, 조선건축사(2), 과학백과사전종합출판사, 1989

윤웅, 북한의 지리여행, 1995

윤혜정, 장성수, 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향설정을 위한 연구, 1997

전창곤, 김운근, "북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계의 구축방향", 농촌경제, 제21권 제1호, 한국농촌경제연구원, 1998

조대엽, 북한의 도시화와 도시문제, 고려대학교 사회학과 창립 30주년 기념 학술 심포지움 발표문, 고려대 사회학과, 1993

조선중앙통신사, 조선중앙년감, 1997

주종원, 김현수, 유영욱, "북한 국토 및 도시계획연구: 통일에 대비한 국토개발구상을 중심으로", 국토계획 제29권 4호, 1994

진종승, "인구의 이동과 취업문제", 중국경제대추세, 1997

최진욱, 북한의 지방행정체계, 민족통일연구원, 1997

하경준, 북한의 도시규모 분포에 관한 연구, 서울대 석사학위 논문, 1988

한국개발연구원, 북한경제동향-1995년도, 1996

Abramson, Daniel Benjamin, "'Marketization' and institutions in Chinese inner-city redevelopment: a commentary of Lue Junhua's Beijing's Old and Dilapidated Housing Renewal", in: Cities, Vol.14, No.2, 1997

Bertaud, Alain, Renaud, Bertrand, Cities without Land Markets. Lessons of the Failed Socialist Experiment, World Bank Discussion Papers 227, 1994

Bodenschatz, Harald, Hannemann, Christine, Welch Guerra, Max (Hrsg.), Stadterneuering in Moskau, Berlin, 1992

Gans, Paul, Ott, Thomas, "Die lokale Dimension der Raumstruktur und ihre Dynamik - Das Beispiel Erfurt", in:Staedte und Regionen, 1996

Gaubatz, Piper Rae, "Urban transformation in post-Mao China: impacts of the reform era on China's urban form", in: Urban spaces in contemporary China, New York, 1995

Haeussermann, Hartmut, "Die Transformation des Wohnungswesens", in: Staedte und Regionen, 1996

———, "Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus", in: Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und raeumliche Tendenzen, Opladen 1996

Henckel, Dietrich, Entwicklungschancen deutscher Staedte - die Folgen der Vereinigung, Stuttgart, 1993

Herlyn, Ulfert, Harth, Annette, "Soziale Differenzierung und soziale Segregation", in: Staedte und Regionen, 1996

Junhua, Lue, "Beijing's old and dilapidated housing renewal", in: Cities, Vol. 14, No.2, 1997

Kroszel, Janusz, "Auswirkungen des politischen und wirtschaftlichen Wandels im Bereich der Raumwirtschaft in Polen", in: Strukturwandel in Osteuropa, 1992

Kurth, Detlef, "Staedtebau und Infrastruktur", in: Stadterneuerung in Moskau, 1992

Lacko, Laszlo, "Impacts of Recent Sicio-economic Changes on the Spatial Structure of Hungary", in: Strukturwandel in Osteuropa, 1992

Lee, Keun, "South and North Economic Integration and a New Economic System for the Unified Korea: A Market Economy based on Participation and Cooperation", in: International Conference National Development Strategies toward the 21st Century and Choices for Korea, National Development Institute & The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, 1997

Lee, Lisa, Struyk, Raymond, "Residential Mobility in Moscow During the Transition", in: International Journal of Urban and Regional Research, Vol.20., Nr.4, 1996

Noland, Marcus, "Why North Korea Will Muddle Through", in: Foreign Affairs, Vol.76, No.4. 1997

Sahner, Heinz, "Staedte im Umbruch", in: Staedte und Regionen, 1996

Stadt Riesa, Die Umstrukturierung des Stahl- und Walzwerkes Riesa, 1994

Strubelt, W., "Die Sicherung der Arbeitsplaetze und Aktivierung der Stadtoekonomie in Ostdeutschland", in: Deutsch-koreanische internationale Konferenz ueber Stadtpolitik nach der koreanischen Wiedervereinigung, 1997

Weiske, Christene, "Die langen Wellen und die kurzen Momente - Dimensionen der

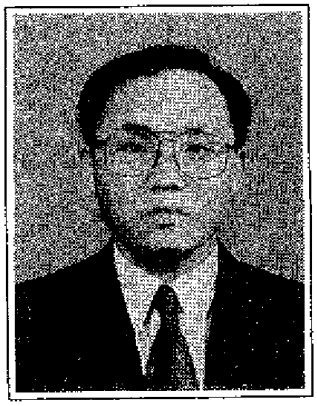
sozialen Zeit und des sozialen Raums in der Stadtentwicklung Erfurts", in: Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996

Wollmann, H.(Hrsg.), Systemwandel und Staedtebau in Mittel- und Osteuropa, 1994

Yaobang, Fan, "Some Issues Concerning the Layout of Beijing City", in: China City Planning Review, Vol.10, Nr.1, 1994

南北韓 統一時 社會福祉制度의 統合方案

--急進的 統一方式을 중심으로--



林 栽 亨(단국대)

목 차

<요약문> 131

1. 서 론 137

2. 남북한 사회체제와 사회복지제도 140

3. 남북한 사회복지제도의 비교 154

4. 남북한 사회복지제도의 평가 172

5. 남북한 사회복지제도의 통합방안 186

6. 결 론 203

※참고문헌 206

표 목 차

<표 2-1> 북한에서의 사회보장제와 사회보험제의 구분 145
<표 2-2> 자본주의 사회의 복지의 모형 147
<표 2-3> 사회주의 사회의 복지의 모형 152
<표 3-1> 남북한 사회복지체계 비교 155
<표 3-2> 남북한 가계지출의 구성비율 157
<표 3-3> 남북한 중앙정부 예산의 기능별 분류 비교 159
<표 3-4> 북한의 사회문화시책비 및 증가율 추이 160
<표 3-5> 중앙정부 세출 총액 대비 기능별 예산 165
<표 3-6> 주요 선진국의 사회보장비 비교 166
<표 4-1> 남북한 국방비 및 사회복지(문화)비의 GNP 대비율 180
<표 4-2> 분단국가의 중앙정부예산중 국방비와 사회복지비의 지출비율 180
<표 4-3> 남북한 사회복지제도의 특성과 장단점 183
<표 5-1> 균형적 복지국가의 발전방향 195
<표 5-2> 남북한 통일시의 사회복지제도 통합과정 202

【요약문】

남북한이 냉전과 분단체제를 극복하지 못하고 있는 현실에서 세계는 새로운 질서가 구축되어 가고 있다. 또한 국제적 냉전체제의 종식, 북한권력구조의 변화, 그리고 한국민의 통일인식의 변화 등은 통일에 대한 구체적 요인으로 작용하고 있다. 이와 같이 국내외적인 한반도 통일환경의 변화는 한국민의 통일인식이 가시화될 수 있게 하였으며 통일노력에 새로운 활력을 주고 있다.

그러므로 한반도 통일에 대한 내·외적 환경요인의 변화에 부응하여 사회통합 전반의 집중적인 연구가 분야별로 이루어져야 한다. 통일한국의 건설은 단순히 정치·경제·문화 등의 통합만을 의미하지 않으며, 보다 실질적인 차원에서 남북한 주민의 삶의 질을 고양하는데 있다. 이런 의미에서 삶의 질을 제도적 차원에서 결정하는 남북한 사회복지제도를 비교하고 이에 기초하여 통일한국의 사회복지정책을 구상하는 작업은 매우 중요하다. 왜냐하면 사회복지는 개인과 사회를 포함한 모든 사회체계의 상호작용을 원활하게 함으로써 사회통합적 기능을 하기 때문이다.

통합사회복지제도의 중요성은 첫째, 분단 이후 교류·협력의 부재와 한국전쟁이라는 동족상잔으로 증폭되어온 반목과 불신, 그리고 이질화된 민족의식을 감소 내지 약화시킴으로써 민족의 동질성 회복과 체제상응성을 높일 수 있을 것이다. 둘째, 제도적으로는 통합 이후 북한주민들이 느낄 수 있는 소외와 갈등을 흡수할 수 있을 것이다. 또한 남한에 있어서는 통일에 따른 고통과 비용이 통일국가 건설을 위한 부담으로 인식할 수 있게 할 것이다.

이처럼 그 연구의 중요성에도 불구하고 기존의 통일연구는 주로 정치·경제적인 측면에 치중되었으며 사회복지제도와 같은 분야는 연구의 성과가 미미하였다. 따라서 통일과정에서 직면하게 될 충격과 혼란을 최소화 하기 위해서는 사회복지제도의 통합방안에 대한 연구의 활성화가 시급하다고 하겠다. 이러한 문제의식을 지닌 본 논문은 남북한 통일과정에서 사회통합의 수단으로 작용하게 될 사회복지제도를 비교분석하여 통합방안을 고찰하는데 역점을 두었다.

남북한의 사회복지제도는 정치경제체제의 목표와 근대화 추진방향에 따라 상이하게 발전되었다. 남한의 경우에는 자본주의를 채택함으로써 국가가 잔여적 복지를 담당하

면서 사회복지제도를 발전시켜 나갔다. 따라서 남한의 사회복지제도는 사회보험을 기본틀로 하고 사회부조와 사회복지서비스를 주요 내용으로 하고 있다.

이에 반해 북한에서는 사회복지보다 그 포괄범위가 더 넓은 '국가적 및 사회적 혜택'(혹은 추가적 혜택)이라는 용어가 통용되어 왔다. 그러므로 북한의 사회복지제도는 흔히 자본주의 사회에서 사용되는 사회보험·사회부조·사회복지서비스를 포함한 사회복지제도보다 광의의 사회복지체계라고 할 수 있다.

이처럼 상이한 개념속에서 발전해 온 남북한 사회복지제도의 문제점을 지적하면 다음과 같다. 먼저 남한 사회복지제도의 문제점은 ① 성장위주의 경제정책으로 인하여 상당부분에 걸쳐 전근대성을 나타내고 있으며 경제정책의 부작용을 수습하고 보완하는 소극적 성격을 띠고 있다. ② 남한의 사회복지제도는 지나치게 관주도적 성격이 강하고 국가편의주의적이다. ③ 높은 비율의 수익자 부담원칙이다. 이로 인하여 사회의 소외계층들이 최초의 수혜자가 되지 못하고 오히려 안정된 소득권을 가진 사람들이 혜택을 누리게 되는 분배의 역진성을 초래하게 되었다. 이를 종합해 보면, 남한의 사회복지제도는 대체로 형식주의적이고 국가편의주의적이며, 잔여적·시장의존적·자본편향적이라고 볼 수 있다.

다음으로 북한 사회복지제도의 문제점은 ① 결핍의 경제에서 오는 복지재정의 전반적 취약성, 복지혜택의 전액 국가부담에 의해 초래된 국가에 대한 지나친 의존성, 복지수혜를 사회적 권리로 인식하기 보다는 수령의 은혜로 받아들이는 복지의식의 전근대성 등의 문제점을 안고 있다. ② 정권유지를 위해 만들어진 신분제로 말미암아 사회복지제도는 새로운 불평등을 창출하는 요인으로 작용하고 있다. ③ 북한의 사회복지제도는 정권유지의 수단, 혹은 주민의 이반과 저항을 예방하는 통치의 수단으로 기능하고 있다. 이러한 문제점과 아울러 남북한이 공통적으로 안고 있는 문제점은 분단으로 인한 예산구조의 왜곡현상을 들 수 있다.

남북한의 사회복지제도를 비교·평가해 보면, 남한에 있어서 ① 사회보험제도는 해당 지역내에서의 수평적 형평성은 유지되고 있으나 수직적 형평성은 보장되지 않고 있다. 사회보험 혜택의 수준은 최저생활의 보장에 그쳐 실질적인 생활의 보장에는 다소 미흡한 편이다. 그리고 적용대상자를 비용부담 가능자를 대상으로 하고 있기 때문에 보장을 받아야 할 사람은 받지 못하고 있다. 또한 관리운영체계의 다양성으로 인해 그 비

용의 효율성은 낮다. ② 사회부조제도에 있어서는 수직적 형평성과 보편성이 다소 강조된 제도라 평가할 수 있다. ③ 사회복지서비스 분야에서 노인복지서비스와 장애인복지서비스는 수평적 형평성이, 아동 및 장애인복지서비스는 보편성은 어느 정도 확보되어 있으나 효율성은 다소 미약하다.

북한의 사회복지제도에 있어서 ① 사회보험제도는 전인민에게 보편적으로 실시하므로 보편성이 높게 나타나고, 급여수준에 있어 현물과 현금급여로 남녀 구별없이 종신 지급됨으로 수평적 형평성은 보장하고 있다. 그러나 소득 재분배의 측면에서 수직적 형평성은 매우 낮게 나타나고 있을 뿐만 아니라 적절성도 높지 않게 평가되고 있다. 관리운영면에 있어서 체계가 일원화되어 있으므로 효율성이 높고 사회적 효과성도 남한에 비하여 높다 하겠다. ② 사회부조에 있어서는 사회보험 분야와 ③ 사회복지서비스 분야에서는 아동복지서비스와 여성복지서비스에서 수평적 형평성이 비교적 높게 나타나고 있다. 보편성과 효율성의 확보에 있어서는 남한에 비하여 다소 높은 수준에 있으나 적절성은 비교적 낮은 수준으로 평가할 수 있다. 이는 북한의 사회보험제도는 남한과는 달리 국가책임하에 실시되기 때문이다.

통일에 대한 국민들의 지나친 기대는 통일이 현실화되었을 때 큰 실망감으로 나타날 수도 있다. 이러한 실망감은 오히려 이질적인 두 지역 주민간의 갈등을 발생시키는 주요 요인으로 작용할 수도 있다. 그러므로 통일한국의 사회복지제도의 기본 방향은 우리의 전통적 가치를 종합한 한국적 사회복지제도를 마련해야 한다. 이를 위해서는 남한의 사회복지제도의 문제점을 고찰한 다음, 통일을 대비한 사회복지정책방향을 강구해야 한다.

먼저 통일에 대비한 남한 사회복지제도의 부문별 개선방안을 살펴보면 다음과 같다. ① 현재 남한의 사회개발비 중 사회복지를 위한 국가재정 지출은 매우 미미한 실정이다. 따라서 사회복지예산을 대폭 증강시켜 저소득층에 대한 사회부조와 아동·노인·여성·장애자 등 복지수요층에 따라 적절한 시설과 제도를 확충해야 한다. ② 현재 남한의 연금제도는 모두 기금적립방식을 통해 운영되고 있다. 그러나 평균수명연장으로 인하여 남한의 연금은 모두 기금고갈의 위기에 직면하고 있다. 연금수급자가 누적되어 연금급여액이 재직중 납부하는 각출금에 비해 지나치게 많기 때문이다. 이들 기금의 적자보전을 위한 재정소요는 국민의 세금증가로 메울 수 밖에 없기 때문에 이의 개선책

이 요구되고 있다. ③ 장기적인 차원에서 기존의 연금재정방식인 적립방식에서 부과(현금지불)방식으로 전환함으로써 연금보험의 성격이 세대간계약이 되게 해야 한다. ④ 사회보험 관리운영체계의 비효율성으로 인하여 관리비용이 과다 지출되는 문제점이 있으므로 방만한 사회보험 관리조직을 일원화하여 운영비용을 최소화해야 함은 물론 장기적으로 이들 보험의 보험료 부과 기준도 통일해야 한다. ⑤ 의료보험분야와 관련하여 의료비의 부담은 가입자의 소득이 감안된 보험형태로 이루어져야 하며 본인부담금이 되도록이면 낮게 책정될 수 있도록 해야 한다.

이를 바탕으로 통일을 대비한 남한의 사회복지정책은 ① 국가는 모든 국민에게 기초보장을 제공하고, 그 이상의 보장수준을 원하는 사람은 자기의 소득에 따라서 기여금을 내고 이에 상응한 보장을 받게 되는 소득비례제도를 근간으로 하는 이원적 체제를 도입해야 한다. ② 통일된 한국의 남북한지역에 거주하는 모든 국민에 대해서 기초의료보장이 제공되어야 한다. ③ 기초주거보장은 모든 국민에게 거주에 필요한 최소한도의 기초단위 공간을 제공해야 한다. ④ 통일한국에서 과대한 통일비용 부담에 따른 경제침체와 사회갈등을 감소시키기 위하여 사회복지제도의 통합은 비용효율적인 정책기조를 채택해야 한다. ⑤ 공공복지인력단을 구성하여 보건·의료·기술지원 등의 부문에 활용함으로써 재정을 절감해야 한다. ⑥ 통일한국의 사회복지제도의 목표는 민족동질성을 회복함으로써 사회통합을 달성하는데 두어져야 한다.

이와 같은 인식하에서 남북한 사회복지제도의 통합방안을 고찰하기 위해서는 예측가능한 통일방식을 설정해야 한다. 통합방법을 크게 두 가지로 구분해 보면 첫째, 어느 한 사회가 체제를 유지할 수 없어 다른 사회에 의해 통합되는 방법과, 둘째, 점진적이고 단계적인 변화가운데 쌍방의 합의에 의한 통합방법으로 이분화 할 수 있다. 본 논문에서는 전자의 방법을 채택하여, 북한의 붕괴에 따른 남한에 의한 급진적 통일방식을 설정하였다. 급진적 통일방식에 의한 통일과정은 단기적 접근과정을 의미하고 있다. 이러한 통일과정은 북한의 급격한 체제변화의 단계에서부터 체제붕괴단계, 남한에 의한 통일단계, 그리고 사회통합단계라는 연속적인 시간으로 파악할 수 있다.

이같은 급진적 통일과정에서 사회복지제도의 통합은 다음의 원칙에 의해 수립되어야 한다. ① 사회적 위험에 대한 안전망 제공의 원칙이다. ② 남북한에 동일한 사회복지제도 수립의 원칙이다. ③ 자유민주주의 및 시장경제에 기반을 둔 발전적 형태 적용의 원

칙으로서 남북한 통일은 자유민주주의와 시장경제체제에 기반한 통일이어야 한다. ④ 효율성과 평등성의 적절한 조화의 원칙이다. ⑤ 남북한 상호 발전적인 제도수용의 원칙이다. ⑥ 북한내 기업의 경쟁력 강화와 북한주민 이주억제의 원칙이다. 또한 급진적 통일시에는 우선 단기적으로 통일직후의 급격한 사회변동에 대한 응급적 조치가 고려되어야 하며, 중장기적으로는 동일한 제도적용이 일관성 있게 전개되어야 한다.

위와 같은 원칙을 중심으로 남북한 사회복지제도의 통합은 ① 화해·협력단계 → ② 제도개선단계 → ③ 제도통합단계를 경과하면서 완전한 제도의 통합이 이루어질 것이다. 남북한 사회복지제도의 통합방안을 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남북한의 화해·협력단계는 쌍방이 적대적 관계를 청산하고 화해·협력을 통해 신뢰구축을 해가는 단계이다. 이 단계 초기에서는 북한지역에 대한 응급구호가 실시되며, 충격과 혼란으로부터 벗어나면서 남북한 지역은 적대적 관계를 청산하고 정치적·군사적 화해가 이루어져 남북한 사이의 극단적 군비경쟁은 종식되고, 경제적·문화적 화해·협력이 확대될 것이다. 이 단계에서 남북한은 군비경쟁으로 인한 국력의 낭비를 종식시키고 군사비의 몫으로 지출되던 재원이 사회의 평화적 발전에 기여할 수 있도록 지속적인 대화가 이루어져야 한다.

둘째, 제도개선단계는 남북한이 사회통합의 조속한 달성을 위하여 다양한 형태의 제도적 장치가 마련되어 가는 과정이다. 사회복지분야에서의 통합을 위한 공동노력은 남북한 사회복지제도의 일원화를 위한 준비작업을 해 나가는 것이다. 사회복지제도의 통합을 위해서는 점진적인 조정작업이 필요하며 이를 위한 기구로서 「남북사회복지제도통합준비위원회」를 설치할 수 있다. 이 위원회에는 정부와 민간이 공동으로 참여하여 남북한 사회복지제도의 통합을 위한 실무작업을 총괄한다. 이 단계에서 특히 유의해야 할 점은 남한의 사회복지제도를 북한지역에 일방적으로 강요하지 않는다는 것이다. 남한이 경제력의 우위를 기초로 하여 북한지역에 일방적으로 자신의 사회복지제도를 강요한다면 통일을 위한 남북한간의 상호협력을 강조하는 제도개선단계는 의미를 상실하게 된다. 이러한 점을 주목하여 통합준비위원회를 중심으로 분야별 사회복지제도를 개선해 나가야 한다.

셋째, 남북한 제도통합단계는 제도개선단계를 거치면서 쌍방의 제도를 조정해 왔으므로 상이한 부분이 있더라도 그다지 심각한 충격은 없을 것이다. 그러므로 이 단계에

서는 남북한지역에 존재하고 있는 경제적 차이와 기존제도의 부분적인 적용에 의해서 아직까지 완전하게 통합되지 못한 부문을 하나의 제도로 통합해 나가야 한다.

1990년대 이후 남북한 통일논의는 다양한 분석시각과 전문적인 연구실적을 바탕으로 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고 통일문제와 관련하여 각 부문의 법률이나 제도의 통합방안에 관한 연구는 아직 활발하게 진행되지 못하고 있다. 특히 통일방식의 유형별로 다각적인 연구가 미비한 실정이다. 그러므로 앞으로는 통일방식의 유형별로 남북한의 법률이나 제도의 통합방안에 관한 연구가 활성화 되어야 한다. 사회복지제도와 관련해서는 각 통일방식의 유형별로 소득보장제도, 사회부조 및 사회복지서비스 부문은 물론 교육정책이나 주택정책과 같은 세부적인 분야의 통합방안 연구가 과제로 대두된다.

1. 서 론

1.1 연구의 목적

탈냉전 이후 국제질서는 정치·군사적 대결과 이데올로기의 대립을 지양하고 자국의 경제적 이익과 문화의 확산을 위해 치열한 경쟁을 전개하고 있다. 그러나 남북한은 냉전의 갈등구조속에서 체제간의 대립과 경쟁을 반세기 이상 지속하고 있다. 남북한이 분단의 모순을 극복하지 못하고 있는 현실에서 세계는 정치경제적으로 새로운 세계질서가 구축되어 가고 있다. 한편 남북한은 갈등과 대립속에서도 여러 부문에서 점진적으로 교류를 확대하고 있다. 이러한 대내외적 환경변화는 한국민의 통일인식이 가시화될 수 있게 하였으며 통일노력에 대한 새로운 활력을 주고 있다.

이같은 한반도 통일에 대한 대내외적 환경요인의 변화에 부응하여 사회통합 전반의 집중적인 연구가 분야별로 이루어져야 한다. 통일한국의 건설은 단순히 정치·경제·문화 등의 통합만을 의미하지 않으며 보다 구체적인 차원에서 남북한 주민의 삶의 질을 고양하는데 있다. 이러한 의미에서 삶의 질을 제도적 차원에서 결정하는 남북한 사회복지제도를 비교하고 이에 기초하여 통일한국의 사회복지정책을 구상하는 것은 통일정책의 측면에서 매우 중요한 과제인 것이다. 왜냐하면 사회복지는 개인과 사회를 포함한 모든 사회체계의 상호작용을 원활하게 함으로써 사회통합적 기능을 하기 때문이다.

분단 이후 북한은 1950년대 후반과 1960년대에, 남한은 1970년대와 1980년대에 매우 주목할 만한 높은 경제성장을 이룩함으로써 남북한 모두 사회복지제도를 확대할 수 있는 물질적 조건을 확보하였다. 그러나 두 체제 모두 경제수준에 상응하는 사회복지제도를 발전시키지 못했으며, 특히 남한의 경우가 그러했다. 이는 분단에 따른 '사회주의의 위협' 혹은 '군비부담으로 인한 사회복지비의 제약' 등으로 설명할 수 있다(Derek Fraser 1984, 180-182; H. Gunther Hockerts 1981, 331; H. L. Wilensky 1975, 75-79). 세계적인 냉전구도의 최전방에 위치해 반세기 이상 지속되고 있는 남북한의 체제경쟁은 사회복지제도의 발전에 부정적인 요인으로 작용하였다. 특히 한국전쟁으로 더욱 첨예화된 남북한 대결구도는 과도한 국방비 부담을 초래하게 하였다.[1] 이로 인하여 사회복지에 돌려

1) 1986년을 기준으로 남한 중앙정부 예산의 지출 중 방위비 지출은 29.2%, 사회복지비는 8.7% 이다. 그러나 World Bank에 의해 남한과 경제력 수준이 비슷한 나라로 분류되는 '중상위 소득국가군'의 평균

질 수 있는 재원을 억제함으로써 남북한 모두 사회복지제도가 발전될 수 없었다.

남북한의 통일을 연구하는 데 있어서 통일의 시기나 방법은 남북한 양 정부의 체제 유지능력에 따라 결정될 것이다. 특히 북한체제의 성격변화와 체제지속능력의 변화에 크게 좌우될 것이다.[2] 비록 김정일의 권력승계가 확고하게 이루어졌다고 하더라도 오늘날과 같이 극심한 경제침체와 식량난, 그리고 주민의 탈출이 급속도로 증가하고 있는 현실[3]에 비추어 볼 때, 북한체제의 유지능력은 정확히 예측할 수 없는 상태에 있다고 할 수 있다. 따라서 통일이 가져다 줄 충격과 혼란을 최소화하기 위해서는 가능성 있는 남북한 통일방식을 설정하여 사회복지제도의 통합방안을 모색해야 한다.

본 연구의 목적은 이같은 인식의 바탕위에서 예측가능한 통일모형을 설정하여 남북한 사회복지제도의 통합방안을 고찰하는 데 있다.

1.2 연구의 범위와 방법

각국의 사회복지제도는 사회·정치적 이념과 시대적 상황에 따라 각기 상이하게 형성·발전되어 왔다. 더욱이 남북한은 분단 이후 자본주의와 사회주의라는 상이한 체제를 유지함으로써 사회복지의 개념 역시 상당한 차이점을 보여 주고 있다. 따라서 남북한의 제도를 비교함에 있어 많은 어려움이 내포되어 있다.

방위비 지출율은 10.3%이고 사회복지비 지출율은 22.4% 이다. 이에 대한 자세한 내용은 (김연명 1993, 46-62; 한국사회복지학연구회·사회와 복지연구회 1992) 참조.

2) 민족통일연구원이 북한체제의 위기수준과 내구력을 전망한 연구논문에 의하면, 북한 당국이 현재와 같은 위기수준 증가추세를 억제하지 못한다면, 위기지수가 2001-2008년 사이에 체제변혁 임계점을 통과하게 될 것이며, 이 시기가 체제변혁의 예상연도라고 측정하고 있다. 그러나 첫째, 북한을 포괄하는 한반도를 위요한 국제환경에 변화가 수반되지 않는 한 체제변혁에서 총체적 체제붕괴로의 계기적 변화는 발생하지 않을 수도 있으며, 둘째, 북한 당국이 체제의 통제에서 벗어난 비공식 부문을 공식적으로 수용하는 조치를 취함으로써 전반적인 위기수준이 정체 내지 감소할 가능성도 배제할 수 없으나, 그 가능성은 현재로서는 높지 않으며, 정책이 결정된다고 하더라도 효과를 발휘하기까지 시간차가 존재하는 바, 단기적인 위기수준의 저하를 기대하기는 쉽지 않을 것이라고 전망하고 있다(김성철 외, 1996. 12) 참조.

3) 현대사회경제연구원의 분석에 따르면, 탈북자의 신분을 보면 1980년대 이전에는 군인과 남파간첩이 주류를 이루었으나 최근에는 고위당간부, 벌목공, 유학생, 연구원, 외교관, 군간부, 과학자, 작가, 민간인 등으로 확대되고 있다. 탈출동기로는 1980년대 이전에는 정치·이념적인 이유로 인한 개별탈출이 주류를 이루었으나 1990년대에는 식량난과 체제혐오에 따른 집단탈출양상을 띠고 있다(「동아일보」, 1997년 2월 17일).

그러나 남북한 통일에 따른 부작용과 갈등을 해소하기 위해서는 상이한 제도를 비교·평가하여 이를 토대로 이상적인 제도를 검토하여 통일에 대비해야 한다. 통일이란 정치적으로 어떠한 형태를 통하여 이루어지든지 간에 사회적 가치체계의 갈등을 면할 수 없다. 사회통합을 새로운 조건에서 이룩하자면 어느 일방적 제도를 고집한다는 것은 오히려 부작용을 초래할 것이다. 그러므로 통일한국의 사회복지제도는 현재 남북한이 가지고 있는 공통적인 문제점의 고찰을 통하여 새로운 제도가 강구되어야 한다.

이처럼 남북한 사회복지제도의 통합방안을 고찰하기 위해서는 각기 상이한 체제하에서 발전해 온 사회복지제도의 비교분석이 선행되어야 한다. 그러나 자본주의와 사회주의라는 상이한 체제에서의 사회복지를 비교·연구할 경우 양 체제가 사용하는 관련 용어의 상이성때문에 연구의 어려움이 있다. 북한에서 사용하는 국가적 및 사회적 혜택, 사회보장, 사회보험이란 용어는 남한에서 사용하는 사회복지, 사회보장, 사회보험과 그 포괄범위와 의미가 상이하기 때문에 용어에 따른 비교는 적합하지 않다. 따라서 본 논문에서는 남한에서 일반적으로 사용하는 사회복지라는 용어를 연구의 편의상 그대로 사용하기로 한다. 그러나 북한에는 종교단체나 기업 등에 의해 수행되는 사회복지 활동이 존재하지 않는다는 점을 고려하여 사회복지의 범위에서 민간복지나 기업복지를 제외시키고 국가가 법적인 규정을 근거로 실시하는 국가사회복지에 한정하기로 한다.

또한 남북한 사회복지제도의 비교는 그 범위와 대상을 설정하여 실행해야 한다. 본 논문에서는 현재 한국사회에서 일반적으로 행하여지고 있는 사회복지제도를 실질적 내용과 목적에 따라 사회보험제도, 사회부조제도, 사회복지서비스로 분류하여 남북한 사회복지제도를 비교하기로 한다. 이와 같은 비교분석은 남한의 경우 사회복지제도의 범위를 모두 포함하고 있으며, 북한의 경우 체제이념으로서의 사회복지의 목표와 사회복지제도의 내용을 구명할 수 있다는 장점이 있다.

특히 효과적인 연구를 위해서는 남북한 통일이라는 '통일과정'의 개념과 시간적 범위를 설정해야 한다. 왜냐하면 통일과정이 내포하고 있는 의미가 무엇인가에 따라 연구의 방향과 범위가 결정되기 때문이다. 먼저 통일과정의 의미는 분리되어 있는 둘 이상의 사회가 어떻게 통합을 이루는 가에 따라 달라진다. 통합방법을 크게 두 가지로 구분해 보면 첫째, 어느 한 사회가 체제를 유지할 수 없어 다른 사회에 의해 통합되는 방법과, 둘째, 점진적이고 단계적인 변화가운데 쌍방의 합의에 의한 통합방법으로 이분화 할 수

있다. 본 논문에서는 전자의 방법을 채택하여, 북한의 붕괴에 따른 남한에 의한 급진적 통일방식을 설정하고자 한다. 급진적 통일방식에 의한 통일과정은 단기적 접근과정을 의미하고 있다. 이러한 통일과정은 북한의 급격한 체제변화의 단계에서부터 체제붕괴 단계, 남한에 의한 통일단계, 그리고 사회통합단계라는 연속적인 시간으로 파악할 수 있다. 이와 같은 과정속에서 남북한 사회복지제도의 통합방안을 검토해 보기로 한다.

2. 남북한 사회체제와 사회복지제도

2.1 남북한 사회복지의 의미

2.1.1 사회복지와 복지국가의 개념

사회복지는 복지를 추구하기 위한 사회적 노력이라고 할 수 있다. 여기에서 '사회적'이란 사회안에서의 삶의 질과 개인, 집단, 사회전체간의 사회내적 관계를 뜻한다. 또한 '사회내적 관계'란 비이기적인 상호관계를 의미함으로써, 첫째, 물질적이거나 영리적인 요소보다는 비영리적이며 이타적 속성의 공동체적 삶의 요소에 관심을 기울이며, 둘째, 인간끼리 폐쇄적이지 않은 역동적인 상호관계를 갖는 것이다. 다음으로 '복지'란 개인의 만족스런 상태, 건강, 번영, 안녕 등을 의미한다. 그러므로 사회복지의 개념은 첫째, 인간의 요구와 사회문제에 대한 서비스이고, 둘째, 평등과 보장을 의미하며, 셋째, 기존 사회구조에의 적응을 목적으로 한다(Mayer N. Zald ed. 1965, 3; J. A. Ponsion et al. 1962, 19; Albert Weale 1978, 68; 김영모 1991, 3-4).

그러나 이러한 적극적 의미에서의 복지란 현실에서 실제적으로 존재하기 힘들다. 오히려 복지라는 개념은 현실적으로 존재하거나 발생할 수 있는 개인의 불만족, 질병, 빈곤, 불안 등 불행한 상태로서의 '비복지'(diswelfare)를 억제하거나 제거해 나가도록 하는 사회적 조건으로 이해되고 있다. 혹은 개인의 기본수요를 형성하는 노동(직업), 식량, 주택, 보건의료, 교육 등을 공급해 줄 수 있는 사회적 조건을 복지라고 정의할 수도 있다(홍종덕 1993, 13-18). 이와 같이 복지를 개인의 비복지를 발생하게 하는 사회적 문제 내지는 개인들의 요구와 연관된 사회적 조건과 관련시켜 정의할 때, 이를 소극적 의미

있다. 본 논문에서는 전자의 방법을 채택하여, 북한의 붕괴에 따른 남한에 의한 급진적 통일방식을 설정하고자 한다. 급진적 통일방식에 의한 통일과정은 단기적 접근과정을 의미하고 있다. 이러한 통일과정은 북한의 급격한 체제변화의 단계에서부터 체제붕괴 단계, 남한에 의한 통일단계, 그리고 사회통합단계라는 연속적인 시간으로 파악할 수 있다. 이와 같은 과정속에서 남북한 사회복지제도의 통합방안을 검토해 보기로 한다.

2. 남북한 사회체제와 사회복지제도

2.1 남북한 사회복지의 의미

2.1.1 사회복지와 복지국가의 개념

사회복지는 복지를 추구하기 위한 사회적 노력이라고 할 수 있다. 여기에서 '사회적'이란 사회안에서의 삶의 질과 개인, 집단, 사회전체간의 사회내적 관계를 뜻한다. 또한 '사회내적 관계'란 비이기적인 상호관계를 의미함으로써, 첫째, 물질적이거나 영리적인 요소보다는 비영리적이며 이타적 속성의 공동체적 삶의 요소에 관심을 기울이며, 둘째, 인간끼리 폐쇄적이지 않은 역동적인 상호관계를 갖는 것이다. 다음으로 '복지'란 개인의 만족스런 상태, 건강, 번영, 안녕 등을 의미한다. 그러므로 사회복지의 개념은 첫째, 인간의 요구와 사회문제에 대한 서비스이고, 둘째, 평등과 보장을 의미하며, 셋째, 기존 사회구조에의 적응을 목적으로 한다(Mayer N. Zald ed. 1965, 3; J. A. Ponsion et al. 1962, 19; Albert Weale 1978, 68; 김영모 1991, 3-4).

그러나 이러한 적극적 의미에서의 복지란 현실에서 실제적으로 존재하기 힘들다. 오히려 복지라는 개념은 현실적으로 존재하거나 발생할 수 있는 개인의 불만족, 질병, 빈곤, 불안 등 불행한 상태로서의 '비복지'(diswelfare)를 억제하거나 제거해 나가도록 하는 사회적 조건으로 이해되고 있다. 혹은 개인의 기본수요를 형성하는 노동(직업), 식량, 주택, 보건의료, 교육 등을 공급해 줄 수 있는 사회적 조건을 복지라고 정의할 수도 있다(홍종덕 1993, 13-18). 이와 같이 복지를 개인의 비복지를 발생하게 하는 사회적 문제 내지는 개인들의 요구와 연관된 사회적 조건과 관련시켜 정의할 때, 이를 소극적 의미

에서의 복지라고 할 수 있다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 사회복지란 전 생애에 걸쳐서 행복하고 안정된 바람직한 삶을 추구하는 인간의 사회적 노력이라고 정의할 수 있다. 그러므로 사회복지제도는 비복지의 원인이 되는 빈곤, 산업재해, 실업, 불평등, 질병 및 이를 낳는 사회제도 자체의 모순을 제거함으로써 삶의 질을 결정하는 소득, 영양, 건강, 주택, 교육 등을 최소한의 수준 이상으로 향상시켜 나가기 위한 제도로 이해되어야 한다.

이러한 관점에서 복지국가는 '국민들의 비복지를 제거하고 복지를 향상시키기 위해 노력하는 국가 혹은 국민들의 복지향상을 가장 중요한 책임과 의무로 삼는 국가'라고 할 수 있다. 그러나 이 정의는 국가가 국민들의 복지향상을 위해 개입한다고 할 때 어느 정도까지, 또 무엇을 목표로 복지를 제공할 것인가에 대한 논의를 전혀 포함하고 있지 않다. 따라서 복지국가에 대한 보다 정교한 개념정의는 이러한 요소들을 포함할 수 있어야만 한다. 이같은 복지국가의 성격 및 발전에 대한 다양한 논의에도 불구하고, 복지국가에 대한 논의에서 공통적으로 인정되고 있는 사실은 다음과 같은 점이다.

첫째, 복지국가의 발전과정은 국가가 시장기구에 의한 생산·분배과정에 개입하여 자본주의 시장기구의 작동에서 나타난 제반 사회악, 즉 광범위한 빈곤의 존속, 산업재해의 빈번한 발생과 악화, 불평등의 심화, 경기변동에 따른 비자발적 실업의 반복적 발생 등을 해결함으로써 복지를 증진시켜 가는 과정이다. 복지증진을 위한 사회개혁의 과정에서 국가는 가족과 시장을 통하여 자신의 문제를 해결할 수 없는 소수 사회구성원의 '잔여적 복지'를 담당하던 최초의 형태에서 점차적으로 사회제도에 의해 전국민의 복지문제를 해결하려는 '제도적 복지'를 정착시켜 나가는 방향으로 사회복지정책을 펴나가기 시작하였다.[4] 즉, 국가의 사회복지에 대한 책임범위는 특정의 빈곤층만을 대상으로 열등수급의 원칙에 따라 빈민구제를 실시하던 차원에서 모든 국민의 삶을 최소한의 수준에서 전국적으로 보장하려는 차원으로 확대되었다. 이처럼 전국적 수준에서의 최소한의 복지의 보장을 기본 목표로 설정하는 국가를 복지국가라고 부른다.

둘째, 복지국가가 탄생할 수 있는 필요조건 혹은 복지국가에 수반되어야 할 필수조건으로서 정치적 민주주의를 전제하고 있다. 이 문제는 강력한 국민국가가 형성되고 자본

4) 잔여적 복지와 제도적 복지에 대하여는 (헤롤드 L. 윌렌스키, 차알즈 N. 르보 저, 張仁協 역 1979, 119-121) 참조.

주의적 산업화가 급속도로 진전된 근대(특히 19세기)의 상황에서 정치적 민주화가 이루어지지 않았을 경우 국가와 자본가 계급을 움직여 엄청난 비용이 소요되는 복지개혁을 추진할 수 있는 정치세력의 형성이 불가능했기 때문이다. 다시 말해 선거권 확대를 통한 민주주의의 신장은 그동안 비민주적 국가에 의해 억압되었던 사회계급간·세력간의 갈등과 투쟁을 촉진하여 일련의 복지개혁을 통한 복지국가 수립에 결정적으로 기여했다고 할 수 있다.

나아가 정치적 민주주의는 그 자체로서 중요한 복지의 의미도 지니고 있다. 만약 억압적이고 권위적인 군주에 의해 거주와 이전의 자유, 사상과 표현의 자유, 결사의 자유를 비롯한 자유권과 선거권 및 참정권을 비롯한 정치권 등이 박탈된 채 국민들에게 다소 향상된 물질적 보장이 이루어진다고 한다면 그러한 상태를 참된 '복지'의 상태라고 할 수 있을 것인가 하는 의문이 제기된다. 많은 복지이론가들이 권위주의 국가와 공산주의 국가하에서 제공되는 복지를 두고 그러한 국가를 복지국가로 부르지 않는 것은 바로 자유권과 정치권을 핵심으로 하는 민주주의가 그러한 국가에서 부정되고 있기 때문이다(김상균 1988, 58; W. A. Robson 1976, 12, 16). 따라서 민주주의는 복지국가 성립의 필요조건으로서건 복지국가의 운영에 필수적으로 수반되어야 할 조건으로서건 복지국가와 불가분의 관계를 갖고 있다고 할 수 있다.

사회복지제도의 발전을 복지국가의 발전과 연결시켜 보았을 때, 가장 중요한 쟁점으로 등장하는 것은 사회복지제도가 사회계급간의 불평등 정도 및 그 사회적 해결방법을 결정하는 사회경제체제 및 정치체제와 어떠한 상관관계를 가지는가 하는 점이었다. 이 문제는 자본주의적 시장경제 및 민주적 정치체제에 기초한 복지국가에서의 사회복지제도와 자본주의체제를 완전히 부정하고 새로운 사회체제를 형성하려고 노력한 사회주의국가에서의 사회복지체계를 비교하려 할 때 더욱 어려운 이론적 문제를 야기한다.[5]

일반적으로 사회체제가 다른 국가들간의 사회복지제도를 비교하는 데 있어서는 각국

5) 선진적으로 자본주의 시장경제에서 발전한 복지국가에서의 사회복지제도와 사회주의경제체제 하에서의 사회복지체계를 비교분석하려고 노력한 시도들은 그다지 많이 존재하지 않는다. 또한 선진 자본주의 국가들에서의 사회복지제도를 비교분석하려고 한 시도들 조차 다양한 분석기법을 이용함으로써 일관된 연구결과를 보여주고 있지는 않다. 사회복지제도의 비교분석에 관하여는 (신섭중 1994; 한국사회과학연구소 편 1983) 참조. 사회주의국가, 특히 소련에서의 사회정책에 관하여는 (Vic George and Nick Manning, 고영복 편역 1989) 참조.

의 사회복지제도가 지닌 체제론적 특성을 밝힌 다음, 각국의 사회복지제도의 역사적 발전과정과 구체적 내용을 비교해야 한다. 이러한 맥락에서 이하에서는 남북한에서 사용되고 있는 사회복지의 의미를 살펴보기로 한다.

2.1.2 남북한에 있어서 '사회복지'의 의미

자본주의와 사회주의라는 상이한 체제를 형성하고 있는 남북한의 사회복지를 비교·연구할 경우 양 체제가 사용하는 관련 용어의 상이성과 그 용어가 내포하는 의미의 차이를 발견할 수 있다. 그러므로 먼저 남한과 북한에서 각기 다른 의미로 사용되고 있는 사회복지 관련 용어의 의미를 고찰할 필요가 있다.

북한에서는 자본주의권에서 일반적으로 사용되는 사회복지라는 용어가 학술적으로도 일상적으로도 사용되지 않는다.[6] 대신 사회복지보다 제도의 포괄범위가 더 넓은 '국가적 및 사회적 혜택'(혹은 추가적 혜택)이라는 용어가 공식용어 내지는 학술용어로 사용되고 있다. 국가적 및 사회적 혜택은 북한의 문헌과 각종 사전에 등록된 공식화된 용어로서 사전적인 정의에 의하면 "사회주의 제도하에서 근로자들이 노동에 의한 분배(생활비) 이외에 당과 정부의 인민적 시책에 의하여 국가와 사회로부터 추가적으로 받는 혜택"이라고 정의하고 있다(『경제사전』 1985, 208). 또한 "사회주의 나라에서 근로자들이 로동보수 외에 국가와 사회의 순소득 가운데서 분배받는 몫"을 의미한다(최경인 1989, 39).

국가적 및 사회적 혜택의 특징은 분배의 원천이 사회순소득에서 나온다는 점, 분배의 목적이 근로자들의 물질문화 생활에서의 수요충족에 있다는 점, 그리고 분배방법이 노동지출과 관계없이 이루어 진다는 세 가지 점에 있다(최경인 1989, 34). 추가적 혜택에 포함되는 것은 거의 거저나 다름없는 식량공급과 주택의 보장, 학생들과 어린이들에 대한 옷 공급, 대학 및 고등전문학교 학생들에 대한 장학금의 보장, 유급휴가제와 국가부담에 의한 사회보장과 사회보험, 무료교육과 완전한 무상치료제, 국가 및 사회적 비용

6) 북한문헌에서는 사회복지라는 용어를 발견할 수 없다. 김정일은 자본주의하의 사회복지를 언급하면서 그것은 계급모순을 은폐하기 위한 수단이라고 다음과 같이 규정하고 있다. "자본주의 나라들에서 실시하는 복지정책은 사회주의 사회의 인민적 시책과 근본적으로 다릅니다. 자본주의 사회에서는 그 무슨 복지정책을 실시하는 것은 사회의 계급적 모순을 가리우고 근로인민 대중의 반항을 무마하기 위한 것입니다. 설사 복지정책이 실시된다 하여도 그것은 명목에 지나지 않으며 근로자들의 생활처지를 개선하지 못합니다"(김정일, 1991. 5. 27).

에 의한 유치원, 탁아소 운영 등과 같은 것들이다.

북한에서는 근로자들이 국가로부터 받는 추가적 혜택은 그들이 노동에 따라 받는 분배의 몫보다도 더 많다고 한다. 이는 무상의 보건의료, 무상교육, 연금, 주택 외에 국가가 싼값으로 공급하는 의복, 식량과 같은 생활필수품과 각종 보조금까지 모두 포함되기 때문이며, 남한에서 일반적으로 사용하는 사회복지 개념보다 포괄범위가 훨씬 넓다(김연명 1993, 10).

북한에서는 추가적 혜택이라는 용어 외에 사회보장(국가사회보장)과 사회보험(국가사회보험)이라는 용어도 학술용어로 공식적으로 사용되고 있으나 용어의 의미는 남한과는 전혀 다르다. 북한에서 사회보장 혹은 국가사회보장[7]이라 함은 "사회주의 사회에서 국가사업을 수행하다가 로동능력을 완전히 또는 오랜 동안(6개월 이상) 잃은 근로자들과 희명과업을 수행하던 도중 사망한 근로자들의 유가족들에게 돌려지는 국가적 혜택"을 의미한다(『경제사전』 1985, 205). 무의무탁하거나 부상, 질병으로 혹은 나이가 많아 노동능력을 완전히 상실하거나 사망한 경우에 본인과 그 가족에 대한 국가적인 대체이 사회보장제이다.

반면에 사회보험 혹은 국가사회보험은 "국가가 로동재해, 질병, 부상 등으로 일시적으로 로동능력을 잃은 근로자들의 생활을 물질적으로 보장해 주는 제도"를 의미한다. "국가사회보험은 생활비를 받는 현직일꾼들 중에서 일시적으로 로동능력을 잃은 사람들에게 적용되는 것으로 로동능력을 완전히 또는 장기적으로 잃은 근로자들에 적용하는 사회보장과 구별된다"(『경제사전』 1985, 205). 사회보험은 일시적으로 노동능력을 상실한 경우에 단기적인 보조금을 지급하는 제도이고, 사회보장은 완전히 노동능력을 상실하거나, 노동능력이 없는 경우에 장기적인 보조금(연금)을 지급하는 제도이다.

---

7) 북한에서는 사회보장, 국가사회보장 그리고 사회보험, 국가사회보험이라는 용어를 거의 같은 의미로 사용하고 있다. 이는 북한에서의 사회보장 혹은 사회보험은 국가의 행정적 책임 아래 재원의 대부분이 국가예산에서 조달되기 때문인 듯하다(김연명 1993, 10).

<표 2-1> 북한에서의 사회보장제와 사회보험제의 구분

사 회 보 장 제 도		사 회 보 험 제 도	
재 원	급 여 종 류	재 원	급 여 종 류
일반재정	· 국가공로자 연금 · 연로연금 · 노동능력상실연금 · 유가족 연금 · 영예군인과 영예전 상자에게 주는 보조금 · 인민군 후방가족 원호보조금	보험료 · 사회단체 및 기업소 5-8% · 피보험자 1%	· 일시적 보조금 · 산전산후 보조금 · 장례보조금 · 의료상 방조비 · 휴양 및 요양비

자료 : (김연명 1991, 278-279)

북한의 사회복지제도가 총망라되어 있는 「사회주의 로동법」(제73조)에서도 "국가는 로동재해, 질병, 부상으로 로동능력을 일시적으로 잃은 근로자들에게 국가사회보험제에 의한 일시적 보조금을 주며 그 기간이 6개월이 넘으면 국가사회보장제에 의한 로동능력상실 연금을 준다"(「사회주의 로동법」 1984. 4. 18, 제73조)고 하여 두 제도를 구분하여 사용하고 있다.

남한에서는 북한의 국가적 및 사회적 혜택이라는 용어에 정확하게 대응되는 용어는 없다. 물론 사회복지라는 용어를 소득, 의료, 교육, 주택, 교통, 환경 등을 모두 포함한 인간의 욕구충족 메커니즘 일반이라는 가장 넓은 의미로 해석하여 국가적 및 사회적 혜택이라는 용어와 대응시킬 수 있으나, 이러한 해석은 연구자들 사이에서 일반성을 획득하기 어렵다는 점[8]을 들 수 있다. 그리고 국가의 법령에 입각하여 실시하는 국가사회복지(state social welfare) 영역 외에 기업복지와 민간복지라는 시장영역이 포함된다는 점에서 북한의 국가적 및 사회적 혜택이라는 용어와 정확히 대응되는 개념으로 설정하기가 곤란하다.

남한의 경우 일반적으로 광의의 사회복지를 사회보장제도와 복지관련 부문으로 나누고 사회보장제도를 사회보험, 사회부조, 사회복지서비스로 구분하고 있다. 또한 사회보

8) 자본주의권에서 일반적으로 사용되는 사회복지라는 용어는 광의적, 혹은 협의적으로 매우 다양하게 해석되며 제도의 포괄범주에 있어서도 연구자들 사이에서 일반적으로 합의된 개념 없이 매우 혼란스럽게 사용된다. 이에 대해서는 (김영모 1982, 3-8; 감상균 1988, 5-48) 참조.

장의 내용을 경제(소득)보장과 비경제적 보장으로 나눌 때, 사회보험 및 사회부조는 경제보장을 주 내용으로 하고, 사회복지서비스는 경제보장에 덧붙여 비경제적 보장을 내용으로 하고 있다. 오늘날 국민의 생존권 요구에 대응하고 빈곤에 대한 대책으로서의 사회보장은 국민 전체의 최저생활보장을 목적으로 사회보험 또는 사회부조를 그 제도적 수단으로 하여 빈곤의 원인으로 예상되는 사고에 대하여 보편적, 평균적, 균등적으로 대처하고 있다. 반면 이를 보완하는 제도로서의 사회복지서비스는 특수적, 구체적, 개별적으로 개인이나 가족문제에 대응하는 기능적 특징을 갖고 있다.

사회보장, 사회보험이라는 용어는 남북한에서 공통적으로 사용되나 그 의미는 양체제에서 전혀 다르게 사용된다. 남한에서의 사회보장은 '사회보험에 의한 제급여와 무상으로 행하는 사회부조'(사회보장에 관한 법률)를 의미하거나 혹은 사회보험, 사회부조 외에 아동복지, 노인복지 등의 사회복지서비스 영역을 추가하여 세 가지 영역을 포괄하는 의미로 사용된다(김영모 1988, 17; 연하청 외 1988, 91-97). 즉 남한에서는 사회보험이 사회보장의 한가지 하위영역으로서의 의미를 갖고 있다. 그러나 북한에서는 노동력의 상실정도(6개월)를 기준으로 단기급여를 지급하는 제도가 사회보험이고 장기급여를 지급하는 제도가 사회보장이란 의미로 사용되고 있다. 따라서 사회보험이 사회보장의 한가지 하위영역으로 취급되지 않고 두 용어가 별도의 제도를 지칭하는 의미로 사용된다.

2.2 사회체제의 유형과 사회복지의 차이

2.2.1 자본주의 사회의 복지의 본질

자본주의 사회에서 욕구를 충족시키기 위한 제도형태들에는 사회서비스, 재정복지, 기업복지, 상호부조, 자선적·민간적 원조 등이 있다. 각 제도형태는 정도의 차이와 형식의 차이는 있지만 어느 국가에나 존재하고 있다. 그러나 각 형태가 어떻게 결합되어 있는가 하는 것은 국가에 따라 다르게 나타나고 있다. 그러한 상이한 결합형태를 결정하는 요인과 결합형태의 변화를 결정하는 요인을 분석하기 위한 접근법은 법정복지 영역에 기초한 두 가지 기본적인 복지형태 혹은 모형에 의거하여 이루어질 수 있다 (Ramesh Mishra 지음, 남찬섭 옮김 1996, 156).

두 가지 기본적인 복지모형으로서 '잔여적' 모형과 '제도적' 모형은 정체에 대한 두

가지 상이한 접근을 나타내는 것으로 알려져 있다(Harold L. Wilenski and Charles N. Lebaux 1965, 138-140; Robert Pinker 1970, 90-100 참조). 그러나 이 두 가지 모형은 복지 제도의 성격을 묘사하는데에도 쓰일 수 있다. <표 2-2>에는 자본주의 사회의 복지의 모형으로 또는 이념형으로 간주된 이 두 가지의 주요 특징을 보여주고 있다. 잔여적 모형에서는 법정복지의 범위는 최소한이다. 사회서비스는 대체로 발달되어 있지 못하며 비법정 형태의 복지가 상대적으로 우위를 점하고 있다. 제도적 모형은 잔여적 모형과 거의 반대인데 법정복지에 상대적 중점이 두어져 있는 모형이다.

<표 2-2> 자본주의 사회의 복지의 모형

주 요 특 징	잔여적 모형	제도적 모형
1. 욕구충족에 대한 국가책임(국가개입의 이데올로기)	최소수준	적정수준
2. 가치로서의 욕구에 근거한 분배(분배의 이데올로기)	주변적	이차적
3. 법정서비스(구빈법과 다른 것으로서)의 범위	제한적임	광범위함
4. 법정서비스에 의해 포괄되는 인구	소수	다수
5. 급여의 수준	낮음	보통
5a. 국가복지에 지출되는 국민소득의 비중	낮음	보통
6. 자산조사의 활용 여부	일차적	이차적
7. 복지수혜자의 성격	극빈자/빈민	시민
8. 복지수혜자의 지위	낮음	보통
9. 서비스의 지향성	고압적	공리주의적
10. 복지에 있어서 비법정기관의 역할	일차적	이차적

자료 : (Ramesh Mishra 지음, 남찬섭 옮김 1996, 157)

자본주의 사회를 전체적으로 볼 때, 자본주의 사회는 잔여적 모형으로부터 제도적 모형으로 계속 변화하여 왔다고 할 수 있다(Ramesh Mishra 1973 참조).[9] 영국이 이와 같은 변화를 겪은 대표적인 국가라고 할 수 있다. 또한 영국을 포함한 대부분의 서구 자본주의 국가들은 초기 산업사회로부터 현대에 이르는 과정에서 국가복지가 확장되어 왔다. 그리고 다른 형태의 복지에 관해 살펴보면, 자선과 상호부조는 욕구충족의 기제로서 중요한 역할을 수행하였으나(Ramesh Mishra Jan. 1976, 36), 이후로는 그 비중이 감소하거나 아니면 국가가 제공하는 서비스에 흡수되어 버리는 경향을 보였다고 할 수

9) 이는 역사적 필연성이나 역사적 진화와 같은 어떤 초월적인 원리들이 작용하여 그렇게 되었다는 말은 아니다. 오늘날 거의 모든 서구사회에서 제도적 모형으로의 경향은 역전되지는 않고 있지만 많은 방해를 받고 있다.

있다(David Owen 1964, Chap. 4 참조). 그러나 한편 비법정복지의 한 형태인 기업복지(직업복지)는 사회서비스의 확장과 그 발달을 함께 하였다. 재정복지의 발달과 마찬가지로(Richard M. Titmuss 1962, Chap. 2 참조). 기업복지의 발달은 보다 널리 인식되어 있는 사회서비스의 발달과 동등한 위치에 놓여져야 할 것 같다. 그리고 박애사업 영역에 있어서도 중요한 변화들이 발생하였다. 포드재단이나 록펠러재단의 기부금에 의한 자선재단들의 발전은 자본주의에서의 경제구조와 계급구조가 사회복지제도와 어떻게 상호작용하는지를 보여주는 예라고 할 수 있다(David Horowitz and David Kolodne 1974 참조).

공적 급여의 수준이 국가들마다 다양하게 나타난다는 사실은 국가복지와 정부 이외의 주체에 의한 다른 형태의 복지간의 관계가 어떤 것인가 하는 문제에 관심을 갖게 한다. 다시 말하면, 복지에 대한 정부지출 수준이 낮은 국가들은 비법정복지형태(정부 이외의 주체에 의한 복지형태)가 더 발달되어 있는 것인가라는 문제에 관심을 갖게 한다는 것이다. 이는 <표 2-2>에서 내포하고 있는 문제로서 사회보장과 관련해서는 기업복지가 법정복지인 사회서비스에 대한 대체물로서 기능한다고 볼 수 있다. 이러한 예로서는 미국의 의료보험과 일본의 가족수당을 들 수 있다. 이는 특히 기업복지가 고용주와 근로자간의 전통적인 가부장적 관계(가족주의: familism)의 일부를 이루는 일본에서 더욱 잘 나타나고 있다(Shizuo Matsushima 1966; James C. Abegglen 1959 참조). 일본에서는 대기업이 사무직 근로자와 육체근로자를 모두 포함한 그들의 근들에게 가족수당을 제공하는 것이 매우 보편적이다.

기업복지가 선진산업사회에서 발달하고 있다는 사실은, 기업복지는 이제 오늘날 복지에 있어서 부수적인 요소만은 아니라는 점을 시사하고 있다. 제한된 법정복지의 영역, 세제상의 혜택 및 기타 여러 가지 유인요소, 경영진의 보수에 대한 조세부과를 회피하려는 시도 등 여러 가지 요인들이 기업복지의 발달을 촉진시켜온 것이다. 기업복지가 복지제도의 필수적인 부분이 된 근본적인 원인은 사업주의와 자본주의간의 상호작용에서 찾아볼 수 있다. 작업의 중요성, 작업의 공식적 성격 그리고 생산요소로서의 노동의 중요성 증가, 따라서 안정된 노사관계가 효율성과 이윤을 진작시키는 데 갖는 중요성의 증가 등과 같은 것들이 그 근본적인 원인들이다(Ramesh Mishra 지음, 남찬섭 옮김 1996, 70-76). 그러나 기업복지가 사회서비스의 기능적 등가물은 아니라는 점은 분명하다. 기업복지와 사회서비스의 차이점은 사회서비스와 달리 기업복지는 기업의 보상

구조(reward structure)의 일부라는 점이다. 따라서 기업복지는 육체근로자와 사무직근로자간의 상당한 불공평을 발생하게 할 수 있으며, 육체근로자와 경영진 및 관리자들간에는 더욱더 심한 불공평을 결과하게 된다(Dorothy Wedderburn and Christine Craig 1974 참조). 그러나 사회서비스에는 작업상의 계선(line) 또는 그와 유사한 지위상의 속성에 따른 수혜자의 차별이 존재하지 않는다. 물론 소득보장제도의 경우 소득수준에 따라 수혜자에게 차별대우를 하고 있지만, 소득보장제도에서 사용되는 기준은 서열과 직급에 따라 급여의 성격을 변화시키는 기업복지의 기준과는 분명히 다르다. 소득보장제도에서의 기준은 '양적인' 것이며 '범주적인(class)' 것이다. 반면에 기업복지에서의 기준은 보다 '질적인' 것이며 '신분적인(caste)'인 것이다. 또한 법정복지와 달리 기업복지는 전적으로 자발적인 성격을 갖는다. 따라서 기업은 어떠한 기업복지도 시행하지 않는다는 선택을 할 수도 있는 것이다. 게다가 기업복지의 성격과 급여수준은 산업에 따라 그리고 기업의 규모에 따라 차이가 날 수 있다.[10]

이와 같은 기업복지는 비단 사적 부문에만 한정된 것은 아니다. 가장 오래된 형태의 기업복지는 사실상 정부부문(고용주로서의 정부)에서 등장하였다. 영국을 비롯하여 유럽의 많은 국가들에서 퇴고용자들 중 가장 먼저 연금제도의 혜택을 받은 집단은 바로 공무원들이었다. 공적 부문과 사적 부문이 이처럼 유사하다는 점에서 볼 때, 이는 자본주의사회에서의 국가는 자본주의의 지배적인 가치와 제도의 필수적인 일부분이라는 견해를 지지하는 증거로 간주될 수 있을 것이다. 자본주의의 핵심적인 가치와 제도로부터 나오는 영향력은 공공부문이라고 해서 작용하지 않는 것은 아니라는 것이다.

공적 서비스 및 소득세의 확대와 함께 발전한 또 하나의 복지형태로는 재정복지를 들 수 있다. 예컨대 아동에 관련된 세금공제는 자본주의 국가들에서 아동에 실시하는 혜택의 중요한 형태이다(P. R. Kaim-Caudle 1973, 250, Chap. 5). 영국의 경우에는 1909년에 소득세 납부액이 적은 저소득가정에 대해 아동에 관련된 세금공제제도를 도입하여 1920년에 이르면서는 이를 모든 소득세 납부가정에게로 확대 적용하였다(Richard M. Titmuss 1962, 46). 아동에 대한 세금공제는 가족수당제도보다 40여년 먼저 도입된 제도

10) 산업형태와 기업규모, 부가급여 그리고 저임금간의 관계가 어떤 성격을 갖는가에 대한 일반화에는 주의하여야 할 점이 있지만, 저임금근로자들이 기업복지의 면에서도 혜택을 적게 받는다는 것은 일반적인 사실이다. 이 점에 관해서는 (Frank Field(ed.) 1973, 24-27, 41-42, 46, Chap. 5; Kirsten Gronbierg et al. 1978, 82).

이다. 이러한 세금공제제도는 가족수당제도보다 국가지출을 훨씬 더 많이 필요로 한다. 아동에 관련된 세금공제제도는 고소득자에게 많은 혜택을 주는 경향이 있고, 또한 가족수당보다 관대한 원칙에 의거하여 운영된다(J. C. Kincaid 1975, 111). 대체로 소득이 높으면 세율도 높기 때문에 세금공제와 같은 혜택은 고소득자에게 더욱 유리하다. 더욱이 세제상의 혜택에는 개인에게 주어지는 것뿐만 아니라 기업연금에 대해 주어지는 것도 있어서 이것도 역시 고소득자에게 간접적인 혜택을 주게 된다. 이와 같이 재정복지는 주변적인 어떤 것이 아니라 고소득층에 대한 일종의 소득보장이라 할 수 있다.

사회서비스와 기업복지 그리고 재정복지는 선진자본주의 사회의 복지구조에 있어서 세 가지 주요 구성요소라 할 수 있다. 우리가 자본주의에서 사회와 복지의 역동적인 관계를 이해하려면, 이 세 가지의 내용과 그리고 이 세 가지가 가지는 관계를 고찰해야 한다. 복지의 사회적 분립에 관한 티트머스(Richard M. Titmuss)의 논의에 내재된 명제 중의 하나는 복지의 이 세 가지 요소가 현대자본주의의 경제제도(시장)와 정치제도(민주주의와 국가)간의 복잡한 관계와 그리고 한편에서는 사회계층 또 다른 한편에서는 욕구와 의존성에 대한 사회적 안정간의 복잡한 관계를 나타내고 있다는 것이다. 티트머스는 사회분화와 전문화가 증가할 수록 상호의존성도 증가하며, 이것이 "복지제도의 발달을 이해하는데 매우 중요하다"고 지적하고 있다(Richard M. Titmuss 1962, 44).

2.2.2 사회주의 사회의 복지의 본질

사회주의 사회의 복지를 설명할 때 중요한 점은 소련을 비롯한 대부분의 사회주의 국가들은 혁명 당시 경제적으로 후진국이었다는 것이다. 이는 현실 사회주의 사회가 가진 사회구조를 이해하는 데 있어서 매우 중요한 사실이다. 왜냐하면 맑스 자신의 이론은 그 당시의 선진적인 자본주의 사회에 관한 것이었기 때문이다. 자본주의 이후의 사회에서 나타날 것이라고 맑스가 전망하였던 분배적 특징 및 기타 여러 특징들은 고도의 사회경제적 발전을 전제로 한 것이었다. 그러나 맑스의 이론에 따라 일어난 실제의 사회주의혁명은 러시아나 중국과 같은 전산업사회에서 주로 일어났다. 결과적으로 사회주의혁명은 이들 사회에서 산업혁명에의 장애물로 작용하게 되었다. 이러한 '후진적 상태에서의 사회주의'라는 사실은 현실 사회주의 사회의 복지의 성격과 발달을 이해하는 데 매우 중요하다.

복지에 관한 맑스의 분석은 『고타강령비판』에서 보여진다(이대환 편역, 1987, 194-202). 맑스는 고타강령비판에서 '부의 균등한 분배'를 주장하는 라살레주의자들에 대하여 분배를 생산양식과 무관한것으로 간주하여 다루고 있다고 비판하면서 사회주의 사회에 있어서의 분배일반의 문제를 밝히고 있다. 우선 분배원칙의 문제에 관하여 공산주의의 낮은 국면인 사회주의에서는 생산자의 권리가 그가 제공한 노동에 따라 비례한다는 '노동에 따른 분배'라는 부르조아적 권리로서의 평등권이 여전히 원리가 된다고 한다. 그리고 사회주의 분배원칙으로서의 노동에 따른 분배의 특징을 자본주의와의 공통성과 상이성속에 설명하고 있다. 자본주의와는 달리 이 시기에서 모두는 한사람의 노동자이기 때문에 그 어떤 계급적 차별도 인정하지 않는다는 점에서 평등권은 더 이상 실제와 모순되지 않는다. 그러나 이와 같은 진보에도 불구하고 이 평등권이란 여전히 부르조아적 한계성을 지닌다. 불평등한 개인적 기여 및 그에 따른 불평등한 생산적 능력을 하나의 자연적 특권으로 인정함으로써 그 내용상 하나의 불평등인 것이다. 그러므로 이 모든 결점을 회피하려면 권리가 평등해지는 대신에 불평등해져야 할 것이다. 그렇지만 이들 결점은 공산주의의 낮은 국면에서는 어쩔 수 없으며 공산주의의 고도의 국면에서야 비로서 욕구에 따른 분배가 그 분배원칙으로 정립된다고 한다. 이 단계에서 고도의 생산력 발전이 이루어지고 노동이 생활상 제일의 욕구로 됨으로써 비로서 각자의 능력에 따라 노동하고 각자의 욕구에 따라 분배받는 것이 가능하게 된다는 것이다.

이와 같은 분배에 관한 맑스의 분석으로부터 사회주의 복지의 분배문제에 관한 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 복지는 분배의 한 부분이라는 것이며, 둘째, 분배의 원칙에 있어서 노동에 따른 분배는 자본주의적 요소이고 욕구에 따른 분배는 공산주의적 요소라는 것이다(이상은 1991, 91).

이와 같이 복지에 대한 사회주의적 견해에는 '각자에게 그의 욕구에 따라'라는 원리가 가장 중요한 분배원리가 되어야 한다는 생각이 내재되어 있다. 이는 의료나 교육 등의 사회서비스가 전형적으로 보편적이며 포괄적으로 그리고 무상으로 제공되어야 한다는 집합적 소비가 사회주의하에서의 분배의 가장 기본적인 모형인 것이다.[11]

---

11) 앞에서도 언급하였듯이 맑스는 미래의 사회주의사회가 가질 사회조직(분배의 성격도 포함하여)에 관해서는 직접적인 언급을 거의 하지 않았다. 사회주의적 분배의 성격에 관해 가장 생생하게 묘사한 맑스의 기본 문헌으로는 (Lewis S. Feuer(ed.) 1969, Chap. 5 참조). 그러나 소비에트 맑스주의자들을 비롯한 많은 맑스주의자들의 다양한 해석에도 불구하고, 맑스주의적 사회주의의 가장 핵심적인 분배

맑스주의자들은 사회의 생산물을 이처럼 평등하게 분배하는 것은 생산수단에 대한 사적 소유가 폐지되고 생산 및 분배가 공동체적 통제, 예컨대 국가의 통제 아래 놓여질 경우에만 가능할 것이라고 생각하고 있다. 일단 생산수단의 사유가 폐지되고 생산과 분배가 공동체적 통제에 의해 움직여지게 된다면 시장과 가족 그리고 사유재산이 소득을 분배하는 기본적인 제도가 되는 일은 없어지게 되리라는 것이다. 그 이후 전체 공동체의 이익을 위해 행위하는 국가가 소득과 자원을 평등주의적 원리에 따라 할당하는 지위를 점하게 된다는 것이다. '구조적 모형'[12]이라고 할 수 있는 이와 같은 사회주의적 복지의 개념은 <표 2-3>과 같이 하나의 이념형 또는 모형의 형태로 제시될 수 있다.

<표 2-3> 사회주의 사회의 복지의 모형

주 요 특 징	구조적 모형
1. 욕구충족에 대한 국가책임(국가개입의 이데올로기)	전체적
2. 가치로서의 욕구에 관한 분배(분배의 이데올로기)	일차적
3. 법정서비스(구빈법과 다른 것으로서)의 범위	포괄적
4. 법정서비스에 의해 포괄되는 인구	전국민
5. 급여의 수준	높음
5a. 국가복지에 지출되는 국민소득의 비중	높음
6. 자산조사의 활용 여부	주변적
7. 복지수혜자의 성격	집합체의 구성원
8. 복지수혜자의 지위	높음
9. 서비스의 지향성	인데지향적
10. 복지에 있어서 비법정기관의 역할	주변적

자료 : (Ramesh Mishra 지음, 남찬섭 옮김 1996, 209)

<표 2-2>와 같이 자본주의 사회에서 나타나는 두 가지 주요 복지개념과 이를 비교해 보면 구조적 모형의 특징을 잘 알 수 있다. 잔여적 모형(순수한 형태로서의 시장에 의

원리는 욕구에 관한 분배원리이며, 집합적 소비에 관하여 모델화된 분배원리이다.

12) 사회행정에서 사용되고 있는 사회정책의 기본적인 모형에는 잔여적(보수주의적), 제도적(자유주의적·사회민주주의적) 모형과 구조적 모형을 들 수 있다. 여기서 구조적 모형이란, 자본주의체제에 관한 그리고 사회주의에 의한 자본주의의 궁극적인 대체에 관한 맑스주의적 분석에 근거를 둔 복지관이다. 구조적 모형에서는 복지의 제도화를 중심적인 사회가치로 가정하지만, 복지의 제도화는 자본주의의 한계내에서는 이루어질 수 없다는 점을 인정한다. 이는 이념형적으로 말하면 '각자에게 그가 가진 욕구에 따라'라는 것처럼 욕구에 기반한 분배모형이다.

한 분배)과 구조적 모형(순수한 형태로서의 욕구에 근거한 분배)의 혼합형인 제도적 모형과 구조적 모형간의 중요한 차이는 다음과 같다. 즉, 후자는 욕구에 따른 분배를 가장 중요한 사회적 가치로 간주하는 반면 전자의 분배원리는 대체로 보다 실용적이라는 점이다. 제도적 모형에서 복지국가는 하나의 유용한 사회제도로서, 다양한 목적에 봉사하며 점진적이고 실용적인 발전유형을 가진 사회제도로서 나타난다. 그러나 구조적 모형에서 사회서비스는 유용한 제도일 뿐만 아니라 사회의 기본적인 가치를 표현한 것으로 나타나며 이러한 점에서 사회서비스는 사회구조의 가장 핵심적인 기제가 된다.

구조적 모형에서 사회서비스의 수혜자는 국가의 후원 아래 최저수준의 문명화된 삶을 누릴 권리를 가진 시민이다. 그리고 더 나아가 가능한 최대한 그 욕구가 충족되어야 하는 사회주의적 공동체의 구성원인 것이다. 사회주의적 복지개념에 내재된 사회적 이데올로기에서는 평등에 근거한 욕구충족을 생산과 분배의 가장 중요한 목적으로 간주한다. 이러한 점에서 사회주의 사회의 장기적인 목표는 관대한 사회복지체계를 발전시키는 것일 뿐만 아니라 더 나아가 복지사회를 이룩하는 것이다.

그러나 소련을 비롯한 대부분의 사회주의 국가에서 나타나듯이 이들 국가에서의 복지현실은 구조적 모형과는 상당한 차이가 있다. 이상과 현실간에 차이가 나타나는 것에는 다음과 같은 원인으로 설명되어질 수 있다. 선진자본주의로부터 사회주의가 발전되는 경우라 하더라도 맑스주의는 자본주의의 종말과 사회주의의 고도의 발전, 즉 공산주의 사회의 실현사이에 과도기적 단계를 설정하고 있다. 이러한 과도기적 단계인 초기사회주의 단계에서는 사회서비스 또는 욕구에 근거한 분배원리가 점차 성장하더라도 여전히 분배는 근로와 연결되어 있을 수밖에 없다(Lewis S. Feuer(ed.) 1969, Chap. 5 참조).[13] 즉, 단계의 개념 혹은 과도기적 사회에 관한 개념은 사회주의 이데올로기의 필수적인 일부분인 것이다. 따라서 경제적·사회적으로 후진적인 상태에서 나타난 사회주의의 경우 이상과 현실간의 차이는 더욱 클 수밖에 없고, 과도기적 단계도 더 오랫동안 지속될 수 없을 것이다.

---

13) 자본주의와 공산주의 사이의 이행기의 개념은 많은 논란과 논쟁의 대상이 되어 온 개념이다. 이에 관해서는 (E. Mandel 1974, Chap. 15, 17; Paul M. Sweezy and Charles Bettelheim 1972) 참조.

3. 남북한 사회복지제도의 비교

3.1 남한 사회복지제도의 특성

3.1.1 사회복지제도의 운영체계

남한의 사회복지제도는 헌법 제34조에서 모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있다. 이에 따라 국가의 사회보장 및 사회복지증진에 관한 노력을 실행하기 위한 사회개발정책의 일환으로 사회보험제도, 사회부조, 사회복지서비스를 운영하고 있다.

사회보험제도는 국가 및 공공단체가 일정 국민을 사전에 가입시켜 질병, 노령, 사망, 실업 및 산업재해 등의 사고발생으로 인한 생활능력상실 및 소득감소를 보상해 주는 제도이다. 이 제도는 연금보험, 의료보험, 산업재해보험, 고용보험 등으로 구분되며 주로 사회보험가입자 및 고용주의 기여금으로 운영되고 있다. 또한 사회보험은 자조의 원칙을 바탕으로 하여 집합적 책임원칙에 입각하고 있다(이혜경 1993, 66).

사회부조는 조세를 재원으로 하며, 사회보험과는 달리 국가가 노동불능자 및 생활빈곤자에게 최저한도의 생활을 할 권리를 보장해 주는 일종의 구빈제도로서 생활보호사업, 의료보호사업, 재해보호사업 등이 있다. 그러나 사회부조는 행정비용이 상대적으로 높고, 빈곤계층의 노동의욕을 저하시키고, 빈곤계층의 낙인효과 때문에 오히려 사회통합을 저해할 수 있다는 약점을 갖는다. 이러한 사회부조는 국가책임의 원칙에 따라 실시되고 있다(남세진 · 조흥식 공저 1995, 187).

사회복지서비스는 현대인의 상호관계 및 역할에 대한 욕구를 충족시키려는 사회적 고안(social inventions)이다. 이를 통하여 가족생활을 보호하거나 회복케 하고, 개인이 그의 외적 · 내적 문제를 대처하도록 하고 있다. 또한 개인의 성장발달을 돕고, 정보제공과 안내, 옹호, 구체적 도움을 통하여 사회자원에 접근을 촉진시키는 기능을 하는 것이다(A. J. Kahn 1973, 16-24). 우리나라의 경우 변화될 필요가 있는 어떤 상실의 고통속에 있거나 개인적 기능과 적응상에 문제가 있는 가족과 개인에게 원조를 제공하는 등 사후적 성격에 초점을 두고 있다(장인협 1990, 6). 국가의 보호를 필요로 하는 사람의 재활시설로서 노인, 장애자, 아동, 부랑인, 불우여성보호사업 등이 있는데 사회부조와 마찬가지로 국가의 책임하에 사회복지시설을 운영하고 있다.

<표 3-1> 남북한 사회복지체계 비교

	남 한		북 한	
	사회정책	내 용	사회정책	내 용
소득보장	사회보험 사회부조 조세감면 최저임금제	국민연금, 공무원연금, 교직원연금, 군인연금, 실업연금 거택보호, 시설보호, 자활보호	사회보험 사회보장 생필품배급	장기연금 단기보조금
의료보장	의료보험 의료보호	전국민의료보험 1종, 2종 의료보호, 의료부조	무상치료제	국가의료보장
주택보장 서 비 스	임대주택 근로자주택 주택개량사업	 저소득층 지역대상	주택배급제	신분별 1호-특호
사회복지 서 비 스	아동복지 노인복지 여성복지 장애인복지	탁아, 영육아시설, 입양, 가정위탁 양로원, 재가서비스 모자시설, 여성상담소, 재가서비스 장애자시설	탁아소 육아원 양로원 양생원	단순수용위주

자료 : (오정수 1993, 158)

3.1.2 사회복지제도의 재정 및 재원조달

사회복지제도의 재원조달은 전적으로 조세수입에 의존하는 경우와 사용자 혹은 수혜대상자의 각출금에 의한 경우로 구분할 수 있다. 일반적으로 사회복지제도를 사회부조 및 사회복지서비스를 중심으로 운영하는 국가에서는 사회보험료 대신 조세로만 재정지출을 충당한다. 그러나 사회보험이 지배적인 국가에서는 양자를 혼합한 형태가 지배적이다(한국개발연구원 1988, 79).

대체적으로 사회보험의 재원은 산업재해, 질병, 노령, 장애 및 사망 등의 위험을 사회가 책임진다는 전제하에 수혜대상자가 납부하는 보험료로 충당된다. 반면에 사회부조 및 사회복지서비스의 재원은 사회보험료를 충당할 수 없는 빈곤층 및 국가보호를 필요

로 하는 사람들을 대상으로 하며, 국가예산에서 충당된다.

남한은 사회보험위주로 사회복지제도가 운영되고 있으므로 사회보험가입자의 보험료와 고용주의 기여금을 주요 재원으로 하고 있으며 일부는 국가예산의 지원을 받고 있다. 반면에 사회부조는 국가의 책임하에 이루어지고 있어서 국가예산에 전적으로 의존하지만 사회복지서비스 제공 및 시설운영은 기업 및 일부 민간단체의 차원에서 이루어지고 있다. 그리고 사회보험 적용자에 대한 급여지급은 소득자산에 대한 사전조사(means test)가 필요치 않으나 사회부조 대상자의 경우는 대상자 선정을 위한 소득기준이 설정되어 있다.

3.2 북한 사회복지제도의 특성

3.2.1 사회복지제도의 운영체계

북한의 사회복지제도는 근로자의 소득분배과정과 관련되어 있으므로 우선 북한의 소득분배과정을 살펴보는 것이 중요하다. 북한의 소득분배방식에는 크게 두 가지가 있는데, 첫째, 생산물분배의 기본형태로서 노동에 의한 분배방식과, 둘째, 추가적인 국가 및 사회적 혜택에 의한 분배방식이다.

첫째, 노동에 의한 분배방식은 근로자들이 사회에 기여한 노동을 기준으로 하여 생산물을 분배하는 방식이다. 주로 임금의 형태로 실현되는 이 방식에 대하여 북한은 다음과 같이 설명하고 있다. "로동에 의한 분배는 공업분야에서는 생활비 등급제, 생활비 지불형태, 로동정량에 근거하여 로동자, 사무원들에게 일한 만큼의 대가를 생활비로 지불하는 방법으로 실시되며 농업협동 경리부문에서는 분조관리제, 작업반 우대제를 적용하여 협동농장원들에게 로력일에 따라 분배하는 방법으로 실시되고 있다"(『경제사전』 1985, 513).

이와 같이 분배된 임금은 세비 및 강제저축 외에 의·식·주 등 최소한의 기본생활을 유지하는데 대부분이 사용되고 있다. 이는 국가의 경제계획하에 개인소비를 위한 생활필수품도 일정량을 배급에 의해 공급하고 있기 때문에 소비품에 대한 선택의 여지가 별로 없기 때문이다. 즉 국가가 의·식·주 및 기타 가정용 연료 등 개인의 기본 생활필수품의 생산, 유통 및 분배과정에 개입하여 주민의 경제생활 전반을 통제하는 형태이

다. 그리고 그 생활필수품의 가격은 낮게 책정하고 국가의 수매가격과 주민들에 대한 공급가격의 차액은 국가가 보상하도록 하고 있다.[14]

이는 북한의 노동자 및 사무원의 소득에서 차지하는 지출의 비중이 어떻게 구성되어 있는가를 살펴보면 명확해질 것이다. 북한의 노동자 및 사무원의 임금수준은 대략 북한화 70-100원인데 <표 3-2>의 계층별 가계지출구성비를 보면 8급노동자 및 사무원의 경우 각각 47.2%, 39.5%가 소비품의 공급부족 및 사회적 통제로 인한 소비억제와 당국의 강제적인 조치로 인한 예비 및 저축의 비율이다. 그리고 나머지 52.8%, 60.5% 중 의·식·주 등에 40.3%, 46.7%를 지출하고 그 외에 12.5%, 13.3%가 교육, 문화, 위생비 및 공과금으로 지출되고 있다.

<표 3-2> 남북한 가계지출의 구성비율

(단위 : %)

	남한(1992)	북한(1982)		
	전도시 노동자 가구	부부장급	8급노동자	사무원
소비지출	38.6	59.1	51.8	59.5
식료품(주·부식비)	11.7	17.6	18.0	21.1
피복	3.1	27.8	19.3	22.6
주택 및 광열비	3.2	6.0	3.0	3.0
가구기기 및 용품	2.1	-	-	-
교육 및 교양	5.1	2.1	2.3	2.7
보건의료 (문화·위생비)	2.1	5.6	8.6	10.1
교통·통신	3.5	-	-	-
기타 소비지출	7.7	-	-	-
비소비지출(공과금)	4.5	1.0	1.0	1.0
저축 및 현금잔고	38.3	39.9	47.2	39.5
기타지출	18.6	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 1. 북한의 임금수준은 1982년 이후 변동이 없다가 1992년 임금인상 조치를 발표하였지만 계속되는 경제적 침체로 미루어 볼 때 실행 가능성은 미지수임. 따라서 임금인상이 반

14) 식량의 경우 국가가 양정기관을 통하여 협동농장으로부터 양곡을 수매가격(1kg 60전)으로 사서 도매가격으로 양곡창고에 보관하였다가 노동자, 사무원들에게 매우 싼 가격인 공급가격(1kg 8전)으로 공급하고 양곡도매가격과 공급가격 사이의 편차액을 양정기관에 보상해 주는 국가예산지출의 한 형태로서, 이를 국가식량가격 편차액 보상금이라 한다(『경제사전』 1985, 608). 수매가격은 1992년에 1kg당 82전으로 인상된 바 있다.

영되지 않은 비율로 구성되어 있음.
2. 비소비지출은 남한의 경우 조세, 사회보장분담금, 이자, 기타 비소비지출로 구성되어 있고, 북한은 공과금으로 지출되고 있음.
3. 지출항목은 남한중심으로 되어 있지만 차이가 있는 것은 ( )안에 표시되었음.

자료 : (통계청 1992; 김영규 1989, 12-13)

아에 비해 남한의 전도시 노동자 가구의 가계지출을 보면 저축 및 현금잔고(38.3%)를 제외한 나머지가 소비지출, 비소비지출과 기타 지출에 충당되는데 그 중 의·식·주에 대한 지출은 18%에 불과하다. 그 밖에 소비지출에 대한 선택이 다양할 뿐만 아니라 북한보다 교육 및 보건의료 등에 더 많은 부분이 지출되고 있다. 이와 같이 북한은 강제저축 및 의·식·주에 85% 이상을 지출하고 그 외의 지출비중이 적으므로 국가에서 집단적으로 마련해 주는 사회복지의 혜택에 의존할 수 밖에 없다.

둘째, 이와 같이 임금난으로는 기본적 소비생활외에 국민들의 생활향상을 도모하기가 어렵기 때문에 추가적인 국가 및 사회적 혜택에 의한 분배방식이 국가제도로 정착되어 있다. 추가적인 국가·사회적인 혜택은 무료교육, 무상의료, 국가보상에 따른 식량 및 연료공급, 유급휴가제, 국가부담에 의한 어린이 보육교양, 사회보험 및 사회복지, 그리고 주택공급 등이 포함된다. 북한에서는 이를 "사회에 대한 로력적 기여에 크게 의존함이 없이 무상으로 혹은 특혜적인 조건으로 인민들의 수요를 충족시키는 분배"로 설명하고 있다(『정제사전』 1985, 208).

북한의 사회복지는 노동자, 사무원들이 노동능력을 잃었거나 사망하였을 경우 본인 또는 그 가족의 생활을 국가적 부담으로 보장하는 제도로 규정하고 현금 및 현물에 의한 방조,[15] 의료상 방조, 국가사회보장시설(영예군인보양소, 양로원, 양생원)에 의한 방조의 형태로 실시된다.[16] 사회보장에 의한 각종 연금 및 보조금은 1946년에 제정된 사회보험법에 근거하여 일종의 사회보험형태로 보장되었는데, 1951년 「국가사회보장에 관하여」라는 별도의 규정에 따라 국가사회보장제도에 의해 지급되고 있다.

15) 남한에서는 범죄행위의 「방조(幇助)」 등 법률용어로 사용되고 있으나, 본 논문에서는 북한에서 통용되는 용어로 그대로 쓰기로 한다.

16) 현금에 의한 방조는 공로자 생활보조금, 영예군인 및 영예전상자 생활보장금, 년로연금, 로동능력상실년금, 유가족년금, 등의 생활보장금 지불이고 현물에 의한 방조는 의족, 의수 등의 교정기구 보장이 포함된다. 의료상 방조는 무상치료가 포함되고 사회보장시설 방조는 영예군인보양소, 양로원 등의 운영과 관련된 비용을 국가예산에서 보장하고 있다(『정제사전』 1985, 205).

한편 사회보험은 국가가 노동자, 사무원들의 건강을 보호 증진시키며 노동재해, 질병, 부상 등에 의해 일시적으로 노동능력을 상실한 근로자들의 생활을 물질적으로 보장해 주는 제도이다. 사회보험의 경비는 국가의 예산자금과 근로자들이 자기소득의 1%를 납부하는 사회보험료로 충당하고 있다. 보건의료제도는 국가가 질병의 예방 및 치료를 위한 비용을 부담하고 전주민이 무상으로 치료받을 권리를 보장해주는 무상치료제와 의사담당구역제를 실시하며 치료보다는 예방의학적 측면을 보다 중요시하고 있다.

<표 3-3> 남북한 중앙정부 예산의 기능별 분류 비교(1965-1990)

(단위 : %)

연도	북한				남한					
	인민경제비	사회문화비	국방비	일반행정비	경제개발비	사회복지비A	교육비 B	A+B	국방비	일반행정비
1965	68.0	19.7	8.0	4.3	29.9	6.7	16.4	23.2	31.9	13.2
1966	68.4	17.3	10.0	4.3	33.9	6.6	17.9	24.5	28.8	12.2
1967	49.9	17.5	30.4	2.2	33.5	6.2	17.6	23.8	27.4	12.5
1968	48.7	17.2	32.4	1.8	32.3	6.7	16.3	23.0	24.7	11.9
1969	47.5	17.0	31.0	1.8	29.7	5.9	15.2	21.1	22.8	12.2
1970	47.0	19.9	31.0	1.8	28.6	4.5	17.7	22.2	23.2	13.4
1971	44.2	22.9	31.1	1.8	29.4	4.6	18.1	22.7	25.7	12.8
1972	55.5	25.4	17.0	2.1	23.4	3.0	17.1	20.1	25.6	22.5
1973	57.2	25.3	15.4	2.1	19.5	5.2	18.3	23.5	29.0	22.8
1974	57.0	24.8	16.1	2.1	31.1	5.2	15.3	20.5	30.0	18.5
1975	57.2	24.3	16.4	2.1	30.3	5.6	14.6	21.2	29.4	20.0
1976	56.2	25.0	16.7	2.1	28.4	6.1	15.6	21.7	33.9	15.8
1977	56.8	25.4	15.7	2.1	27.4	5.7	16.6	22.3	34.7	16.2
1978	57.3	24.7	15.9	2.1	26.2	5.8	16.7	22.5	37.0	9.5
1979	59.4	23.6	15.1	1.9	31.8	6.1	16.6	22.5	30.8	9.1
1980	60.5	22.2	14.6	2.7	26.0	7.2	16.9	23.8	35.6	8.5
1981	61.3	22.0	14.8	1.9	18.9	6.8	17.8	24.4	34.7	11.4
1982	62.5	20.9	14.6	2.0	17.5	6.6	20.3	26.9	34.5	10.9
1983	63.1	20.2	14.7	2.0	17.2	6.5	21.8	28.3	33.0	10.8
1984	64.4	19.9	14.6	1.1	15.3	6.4	20.5	26.9	31.7	10.1
1985	62.5	20.7	14.4	2.4	16.1	6.8	20.1	26.9	30.6	10.1
1986	63.5	20.3	14.1	2.1	16.5	7.9	20.0	27.9	31.4	10.0
1987	66.4	18.9	13.2	1.5	19.4	8.2	19.8	28.0	30.4	9.9
1988	67.1	19.0	12.2	1.7	14.6	7.8	20.5	28.3	30.7	9.9
1989	67.4	18.9	12.0	1.7	14.9	8.9	20.0	28.9	28.5	10.3
1990	67.5	18.8	12.1	1.6	13.0	8.9	20.3	29.1	30.4	10.2

주 : 1) 북한의 기능별 분류는 북한의 발표치임.
2) 북한의 사회문화비는 교육비, 보건의료비, 체육비, 사회보장비, 학술연구비, 사회보험비, 탁아소경비 등이 포함됨.
3) 남한의 사회복지비는 사회보장, 주택, 보건의료비 등의 합계임.

자료 : 북한; (국토통일원 1986, 156-157; 황의각 1992, 175)
남한; (한국개발연구원 1991a; 한국개발연구원 1991b)에서 재구성.

3.2.2 사회복지제도의 재정 및 재원조달

북한은 각종 사회복지관련 제도의 운영에 소요되는 비용을 대부분 국가예산에서 충당하고 있다. 북한에서는 국가예산지출 중 인민경제비만이 새로운 소득을 창출하는 생산적 부문의 지출로 인식되고 있다. 이에 비하여 사회문화시책비, 국방비, 국가관리비는 비생산적인 지출로서 물질적 부나 소득을 창출하지 못하는 소비적 성격을 지니고 있다. 따라서 사회복지관련 제도를 운영하는데 소요되는 비용은 생산부문에서 창출된 국민소득으로 유지할 수 밖에 없다고 보고 생산부문의 양적인 증대를 통하여 비생산적 지출의 몫을 증대시키고자 하는 것이다. 북한의 경우 1970년대 중반까지는 비교적 높은 경제성장에 따른 국민소득의 증대로 근로자의 복지증진에 지출되는 몫이 증가하였다. 그러나 1980년대에는 경제성장속도가 둔화되면서 <표 3-3>과 같이 사회복지와 관련되는 사회문화비에 충당되는 몫이 둔화되었다.

<표 3-4> 북한의 사회문화시책비 및 증가율 추이

년도	사회문화 시책비	전년대비 증가율	사회보장 관련법령	년도	사회문화 시책비	전년대비 증가율	사회보장 관련법령
1951			국가사회보장에 관하여	1973	210,344	7.2	
				1974	239,792	19.1	
1953	5,597	-		1975	275,762	15.0	11년제 의무교육의 전면실시
1954	7,923	41.6					
1955	9,510	20.0					
1956	12,119	27.4	국가노동자에 대한 사회보장 승인에 관하여	1976	308,301	11.8	
				1977	339,131	10.0	
				1978	363,888	7.3	사회주의 노동법
1957	14,103	16.4		1979	401,005	10.2	
1958	24,500	73.7	중등의무교육제 (중7년)	1980	417,434	4.1	인민보건법
				1981	446,654	7.0	
1959	38,234	56.1	완전하고 전반적인 무상치료제	1982	463,181	3.7	
				1983	485,413	4.8	
				1984	521,819	7.5	
1960	48,410	26.6		1985	535,387	2.6	협동농장농민들에게 사회보장제 실시
1961	50,033	3.4					
1962	61,670	23.3					

년도	사회문화 시책비	전년대비 증가율	사회보장 관련법령	년도	사회문화 시책비	전년대비 증가율	사회보장 관련법령
1963	65,370	6.0		1986	546,094	2.0	
1964	70,416	7.7		1987	568,897	4.2	
1965	68,422	-2.8		1988	600,185	5.5	
1966	61,691	-9.8		1989	631,395	5.2	
1967	69,094	12.0	전반적 9년제 기술의무 교육제	1990	669,279	6.0	
				1991	692,704	3.5	
				1992	750,891	8.4	주민복지향상 시책 (중앙인민위원회 정령)
1968	82,913	20.0					
1969	99,495	20.0					
1970	119,394	20.0					
1971	144,467	21.0		1993	766,660	2.1	
1972	187,807	30.0	10년제 의무교육에 1년간 학교前 의무교육추가				

주 : 1993년은 예산기준이고 그 외는 결산기준임.
자료 : (국토통일원 1986; 통일원 1992; 북한연구소 1983)

북한은 1978년 사회주의 노동법의 제정으로 근로자의 국가적 및 사회적 혜택을 규정하여 사회보장제도의 실행근거를 마련하였다. 이에 따라 국가의 사회보장 관련비의 지출이 증대할 것으로 예상되었다. 그러나 1978년 이후 사회문화시책비의 증가율을 보면 <표 3-4>에서 나타난 바와 같이 1967년부터 1977년에 이르기까지 평균 약 17%의 증가율에 비하면 오히려 10% 이하로 하락하고 있다. 따라서 북한의 노동법 규정은 주민들의 불만을 무마하는 체제유지의 수단으로 활용되고 있으며, 경제침체로 인하여 규정대로 시행되고 있지 못함을 보여 주고 있다.

북한은 경제성장의 지속적인 침체로 사회복지비에 충당되는 몫이 한정되어 있음에도 불구하고, 「주민복지향상 시책」이라는 중앙인민위원회의 정령[17]을 통하여 "전체 노동자·기술자·사무원들의 생활비를 대폭 높이고 인민들에게 더 많은 국가적 혜택을 주기 위한 획기적인 조치"라고 강조하면서 1992년의 사회문화시책비를 다소 상향조정하였다. 그러나 북한의 경우 사회문화시책비의 원천은 경제성장의 증대이므로 경제성장

17) 북한은 1992년 3월부터 주민복지향상을 위하여 전체 노동자, 기술자, 사무원들의 생활비와 사회보장자 들의 사회보장연금, 학생들의 장학금을 높이며 협동농장 농민들의 수입을 높이는 국가적 시책을 실시한다고 발표하여 생활비 43.4%, 사회보장연금 50.7%, 장학금 33%를 인상하고 북한주민의 동요 및 체제이탈 방지 및 근로자들의 생산의욕 자극효과를 기대하고 있다(박 진 · 이유수 1994, 25).

이 회복되지 않고서는 주민들의 생활비 및 국가사회적인 혜택이 늘어날 수 없을 것으로 보인다.

북한에서 실시되고 있는 사회복지는 일반적으로 구소련의 제도를 많이 도입해서 적용하였다.[18] 구소련에서는 사회복지제도를 기업의 보험료에 의해 재원이 마련되는 사회보험과 국가예산에 의해 재원이 마련되는 국가사회복지로 나누고 있다. 구소련의 사회보험은 기업과 국가가 그 재원을 부담하고 수혜자의 기여가 없다는 점에서 사회부조적인 성격이 강하다. 반면에 국가사회복지는 사회부조, 사회복지, 공중위생 및 의료, 후방군인가족에 대한 원호, 기타 의무교육의 실시 등으로 구성되어 있다. 이 중 사회부조의 경우는 소득수준 이하 등의 수혜자격 요건이 제한되어 있으나 자산조사가 없다는 특징을 지니고 있다(이상은 1991, 102-118 참조).

북한도 소득보장의 경우 구소련과 마찬가지로 국가의 재정지출에 의존하는 경향이 크다. 물론 사회보험의 경우 노동자가 기여하는 부분이 있기는 하나 그 액수는 크지 않다. 반면에 기업과 국가가 부담하는 부분이 훨씬 많기 때문에 사회부조적인 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 그리고 의료보장의 경우 형식적으로는 국가가 보건의료의 모든 비용을 부담하는 것으로 되어 있으나 일부 본인 부담제가 부분적으로 적용되고 있다.[19]

3.3 남한 사회복지제도의 문제점

3.3.1 남한 사회복지제도의 기본원리

남북한의 사회복지제도는 사회경제체제의 목표와 근대화 추진방법에 따라 상이하게 발전되어 왔다. 남한의 경우에는 자본주의를 경제체제의 원리로 채택함으로써 국가가 잔여적 복지를 담당하면서 점차적으로 사회복지를 제도화하는 방향으로 사회복지제도를 발전시켜 나갔다. 따라서 한국사회의 사회복지제도는 사회보험을 기본틀로 하여 사회부조와 사회복지서비스를 포함하는 형태로 형성되었다.[20]

---

18) 사회주의국가의 사회복지에 관해서는 (John Dixon and David Macarov eds. 1992) 참조.

19) 북한은 무상치료제를 실시함에도 불구하고 근로자 기본임금의 1%를 사회보장비라는 명목으로 원천징수하고 있는 실정이며, 노동자 및 사무원의 부양가족 중 부직자는 약값을 부담해야 하고, 이송시나 담당구역 이외의 주민치료시는 치료비를 내야 하는 것으로 되어 있다(문옥륜 1993, 67).

20) 한국의 사회복지제도에 관한 기본 법률은 1963년 11월에 제정된 「사회보장에 관한 법률」과 1970년에 제정된 후 1992년 12월 전문개정된 「사회복지사업법」을 들 수 있다(법제처 편찬 1990, 제38편 사

남한에 있어서 1950년대는 참혹한 전쟁의 결과로 사회간접자본의 대부분이 파괴된 상황에서 주로 외국의 원조에 의해 민생을 해결하던 시기였다. 그리고 1960년대에는 권위주의적인 군사정권의 등장과 함께 경제성장에 의한 빈곤의 해결을 목적으로 하였으나, 정책결정의 우선순위는 경제성장과 국가안보에 있었다. 또한 1970년대에는 빈부의 격차, 상대적 빈곤감, 계층의 형성으로 인한 소득의 재분배 문제를 해결하려 했으나, 이 역시 국가재원에 최소한도의 부담만 가도록 하는 것이었다. 1980년대에 들어서도 '복지국가의 건설'이라는 구호를 내걸기는 하였으나, 복지정책은 경제성장에 의한 빈곤의 해결과 국민의 수요를 위한 공공투자의 확대에 의한다는 방향이었다.

이상에서 살펴 볼 때, 남한에 있어서 복지사회 건설의 방향을 밑받침하는 이념은 '경제성장에 의한 빈곤의 해결 및 공공투자의 확대'로서 파악될 수 있다. 이는 국가의 책임을 ① 완전고용이 가능한 수준의 국민 총수요를 보장할 수 있기 위한 경제의 관리와, ② 사기업에서 적절히 공급되지 않는 부문에 대한 공급으로 제한했다는 점에서 수정자유주의나 자유주의 복지국가의 이념과 일치한다고 할 수 있다. 수정자유주의 내지 자유주의적 복지국가의 복지제도의 이념형은 길버트(N. Gilbert)나 스펙트(H. Spect)에 의해 ① 할당, ② 급여, ③ 재정, ④ 전달체계의 4가지 기준에 의해 다음과 같이 정리될 수 있다(N. Gibert and H. Spect 1974 참조).

첫째, 급여대상의 제한성을 들 수 있다. 자유주의적 복지국가에서는 시장의 효율성과 시장경제의 자율성을 중심으로 시장실패의 현상에 대해 사회복지제도 등의 정책으로 부분적 보완을 실시해 나가는 것을 특징으로 한다. 저소득층에 초점을 맞추어 엄격한 자격관리에 의하여 낮은 수준의 급여를 제공하고, 최소 정부로서 경제성장을 우선시 하고 개인의 자조노력을 강조한다. 둘째, 급부수준에 있어서의 최소한성을 들 수 있다. 최저생계비 수준 정도의 지급을 기준으로 하고 있으며, 사회부조에 있어서도 엄격한 자산조사가 이루어진다. 또한 가족복지와 민간부문의 참여를 강조한다. 셋째, 재정에 있어서의 높은 본인 부담을 들 수 있다. 수혜자의 기여율이 매우 높으며, 대부분의 복지제도는 사회보험의 형식을 통해 이루어진다. 정부의 재정규모는 가능한 한 규모를 축소하려

회복지 참조). 이 두 법률에 따르면, 한국의 사회복지제도는 사회보험, 사회부조, 사회복지사업으로 구축되어 있다(중앙대학교 사회복지학과 편 1992, 3). 한편 사회보험과 사보험의 차이점에 대해서는 (보건사회부 1994, 246).

하며 대체로 GNP에서 차지하는 비중이 20% 이하로서 소극적이다. 넷째, 전달체계에 있어서의 분립성을 들 수 있다. 민간부문의 사회보험 운영체계에 대한 참여가 분립적이고 다원적이며, 직업복지 수준이 비교적 높은 편이다. 정책적 의사결정 양식은 이익집단의 다원성을 전제로 한다.

이렇듯 남한의 사회복지제도의 기본원리로 작용하고 있는 자유주의적 복지국가는 위의 특징 이외에도 자유주의적 노동윤리를 강조하고 시장원리에 입각한 차별적 수혜를 밑바탕으로 하고 있다. 그렇기 때문에 소득 재분배 기능이 미약하다는 특징을 갖고 있으며, 사회정책은 경제정책에 대한 보완적 성격을 갖는다. 이에 해당하는 국가로서는 미국, 일본, 영국, 캐나다, 호주 등이다.[21]

3.3.2 남한 사회복지제도의 문제점

남한의 사회복지제도는 기본적으로 산업화와 민주화의 산물이었다. 해방 직후 북한에 사회주의체제가 수립되었던 것과는 달리 남한에는 자본주의 시장경제체제가 수립되었고, 이 경제체제는 권위주의적 정치체제에 의해 관리되었다. 남한에서의 사회복지제도는 북한보다 훨씬 늦게 그리고 선별주의체제로부터 보편주의체제로 서서히 발전하게 되었다. 그 이유는 시장경제와 권위주의의 결합, 즉 시장권위주의적 정치경제체제가 절대빈곤으로부터의 탈출을 빌미로 반복지적 성장전략을 추구했기 때문이다(임혁백 1992, 23-64).

1960년대 이후부터 국가주도의 경제성장 전략을 펼쳐온 남한은 고도의 경제성장을 이룩하였다. 이처럼 경제성장과 1995년 「고용보험」의 실시로 사회보장의 기본적인 골격을 어느 정도 갖추었다고 볼 수 있으나, 남한의 사회복지정책은 아직도 상당부분에 걸쳐 후진성을 벗어나지 못하고 있으며, 운용내용과 제도적 완성도에 있어서도 아직 조화를 이루지 못하고 있는 실정이다.

이러한 근본 원인은 분단으로 인한 '사회주의의 위협' 혹은 '군비부담에 따른 사회복지비의 제약' 등에 의한 구조적 한계성에 기인한다고 볼 수 있다(H. Gunther Hockerts 1981, 331). 남북한의 군비경쟁은 막대한 군사비 부담을 초래하게 하였고, 이는 사회복

21) 에스핑-엔더슨(Esping-Anderson)의 자유주의적 복지국가는 미쉬라(Ramesh Mishra)의 잔여적 복지국가 모형과 흡사하다고 할 수 있다. 미쉬라의 잔여적 복지국가 모형에 관해서는 (Ramesh Mishra 1984) 참조.

지에 투입될 수 있는 자원의 양을 억제하거나 축소시킴으로써 사회복지제도 발전에 부정적 영향을 미치게 한 요인으로 볼 수 있다. 사회복지제도의 측면에서 한국전쟁의 경험은 남한에서 시설복지사업이 발전하게 되는 계기로 작용하였다. 그러나 한국전쟁으로 더욱 첨예화된 남북한 대결구도는 과도한 국방비 부담을 초래하게 하였다.[22] 이로 인하여 사회복지에 돌려질 수 있는 재원을 억제함으로써 남북한 공히 사회복지제도가 발전될 수 없었다. 또한 해방 전후 이미 상당수준의 진보적 사회복지제도를 요구하던 정치세력이 한국전쟁으로 완전히 붕괴되면서 남한의 사회복지제도 발전이 지체된 부정적 요인으로 작용하였다.

<표 3-5> 중앙정부 세출 총액 대비 기능별 예산

(단위 : 백만원, %)

구 분	1985	1986	1987	1988	1989
세출총액	12,532,362	13,800,532	15,559,629	17,464,429	19,228,376
사회개발비	861,784 (6.9)	1,105,611 (8.0)	1,306,196 (8.4)	1,382,638 (7.9)	1,690,691 (8.8)
경제개발비	2,036,750 (16.3)	2,222,535 (16.1)	2,594,217 (16.7)	2,518,492 (14.4)	3,047,256 (15.8)
구 분	1990	1991	1992	1993	1994
세출총액	22,689,433	26,979,748	33,200,029	38,050,000	43,250,000
사회개발비	2,363,012 (10.4)	2,969,683 (11.0)	3,244,000 (9.8)	3,455,196 (9.1)	3,910,232 (9.0)
경제개발비	3,277,437 (14.4)	4,294,548 (16.0)	6,140,044 (18.5)	7,715,220 (20.3)	9,711,500 (22.5)

주 : 사회개발비 = 인력개발 및 인구대책+보건 및 생활환경개선+사회보장+체육 및 문화
자료 : (경제기획원, 1995)

이와 같은 제약속에서 출발한 남한의 사회복지제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같

22) 1986년을 기준으로 남한 중앙정부 예산의 지출 중 방위비 지출은 29.2%, 사회복지비는 8.7%이며, 1991년의 경우에도 7%에 불과하였다. 그러나 World Bank에 의해 남한과 경제력 수준이 비슷한 나라로 분류되는 '중상위 소득국가군'의 평균 방위비 지출율은 10.3%이고 사회복지비 지출율은 22.4% 이다. 이에 대한 자세한 내용은 (김연명 1993, 46-62; 한국사회복지학연구회 · 사회와복지연구회 1992, 355-364)참조.

다. 첫째, 남한의 사회복지수준은 상당부분에 걸쳐 전근대성을 나타내고 있으며, 경제정책의 부작용을 수습하고 보완하는 소극적 성격을 많이 띠고 있다. 이는 지난 수십년간 실시되어 온 성장위주 경제전략의 산물이기도 하다. 그 결과 국가정책의 우위는 자연히 경제정책에 두어졌고,[23] 사회복지제도는 경제정책에 예속되어 그럴듯한 외관에도 불구하고 그 내실에 있어서 매우 취약함을 보이고 있다.

<표 3-5>에 나타나는 바와 같이 경제개발비는 1994년 현재 사회개발비의 2.5배에 달하고 있으며, 사회개발비는 1991년을 기점으로 감소추세에 있음을 볼 수 있다. 비록 정부의 경직성 예산이 큰 비중을 차지하고 있다고 하나 <표 3-6>에서와 같이 스웨덴이 중앙정부예산의 51%를 넘고 있고, 자유주의 전통이 강한 미국에서도 30%선에 다다르고 있음을 볼 때, 남한의 사회복지에 대한 예산지출의 수준을 알 수 있을 것이다. 재정지출 지수 분석에 따르면 한국의 사회경제적 여건에 비추어 사회복지에 대한 지출은 적어도 현 수준의 3배 이상 높아야 한다는 지적이 제기되고 있다(안병영 1994 참조).

<표 3-6> 주요 선진국의 사회보장비 비교

(단위 : %)

국 가		사회보장예산/중앙정부예산	사회보장지출/GDP
한 국		10.52('96)	3.7('94)
미일형	미 국	29.23('96)	15.6('93)
	일 본	36.80('96)	12.4('92)
대륙형	독 일	45.30('91)	28.3('93)
	프 랑 스	45.10('92)	28.7('93)
	네덜란드	37.04('96)	30.2('93)
북구형	스 웨 덴	51.89('96)	38.0('93)
	핀 란 드	44.40('96)	35.4('93)
	덴 마 크	43.22('96)	31.0('93)

주 : ( )는 연도를 나타냄.
자료 : (보건복지부 1997, 83)

23) 제3공화국 출범과 함께 박정희 정권은 제1, 2공화국의 경제침체를 극복하고 정권의 정통성을 확보하기 위해 통치이념으로 '경제성장제일주의'를 채택하였다. 또한 당시의 빈곤상태는 많은 사람들에게 통치이념으로서 경제성장 제일주의를 수용하도록 하게 되었고, 1960년대의 급속한 경제성장실적은 이러한 통치이념을 더욱 강화시켜 주었다(김연철 1993, 78).

둘째, 한국의 사회복지제도는 지나치게 관주도적 성격이 강하고 국가편의주의적이다. 한국의 사회복지제도는 과거 독일을 비롯한 서구 국가들과 미국의 경우처럼 격렬한 노조운동이나 정치세력화된 집단간의 합의 등을 배경으로 하여 노조나 대중들의 강렬한 상승적 욕구를 바탕으로 성취한 것이 아니다. 그것은 오히려 국가와 집권자의 상황인식을 바탕으로 도입된 것이기 때문에 제도 자체에 정부의 입장과 편의가 많이 담겨있고 단편적인 제도의 도입으로 종합적인 사회복지체계의 구축이 미흡하다. 이는 복지국가 모형이 계급타협을[24] 전제로 하고 있음에도 불구하고 분절적인 노동운동과 정부의 경제성장 이데올로기로 인해 노사간의 균등한 힘의 균형이 이루어지지 못했기 때문이다.

한국전쟁을 겪은 남한에서는 반공이념을 국시로 내세운 역대정권의 이데올로기 공세에 밀려 노동운동은 모두 '불순분자'로 몰릴 수밖에 없었다. 서구 선진국들의 높은 복지수준을 보면 그 뒷면에는 모두 조직적이고 통합적이며 강력한 힘을 가진 노조와 진보정당이 있음을 볼 수 있다. 정부의 사회복지정책이 구호에 그치지 않고 내실을 기하기 위해서는 보다 적극적인 노동조합과 진보정당의 출현이 요구되기도 한다.

셋째, 남한 사회복지제도의 문제점은 높은 비율의 수익자 부담원칙이다. 국가는 재정중립 원칙을 철저히 지킴으로써 국민연금의 경우 관리운영비의 일부부담을 제외하고는 거의 지원을 하지 않고 있다. 그나마 국고지원이 가장 많이 이루어지고 있는 의료보험에 있어서도 국가의 자본부담율이 50%를 넘지 못하며 그 대상도 중산층을 중심으로 되어 있다. 이로 인하여 중소기업노동자, 농민, 영세상인, 비공식부문 노동자 등 가장 복지혜택을 원하는 사회적 약자들이 최초의 수혜자가 되지 못하고 오히려 안정된 소득권을 가진 사람들이 더 일찍 혜택을 누리게 되는 분배의 역진성을 초래하게 되었다.

이상과 같은 남한 사회복지제도의 문제점을 볼 때, 남한의 사회복지제도는 대체로 형식주의적이고 국가편의주의적이며, 잔여적 · 시장의존적 · 자본편향적이라고 볼 수 있다. 이러한 원인은 남한사회내에 노동자나 빈민계층의 이익을 대변해 줄 수 있는 '이념정당'의 부재, 정권담당자의 소극적 복지관, 그리고 조세제도 및 세출구조의 문제점에서 야기되었다고 볼 수 있다.

---

24) 계급타협은 노자관계에서 구체화된다. 전후 서유럽 국가들은 계급타협을 가능케 한 일련의 협약을 바탕으로 하여 노자관계를 더욱 세련화 할 수 있었다. 그러나 이러한 계급타협은 노동계급의 조직력 신장과 정치적 구심체를 필요로 한다. 이에 대한 자세한 내용은 (송호근 · 이영조 · 장훈 1994, 11-39) 참조.

3.4 북한 사회복지제도의 문제점

3.4.1 북한 사회복지제도의 기본원리

북한은 해방 이후 소련의 사회복지모형을 근간으로 하는 사회주의 사회복지제도를 도입하였다. 이는 북한 사회복지의 기초를 제공한 「20개조 정강」[25]에 잘 나타나 있다. '북조선 임시인민위원회'[26]는 당시 북한의 사회주의 혁명의 이념속에서 도출된 '민주주의 혁명론'에 입각하여 1946년 3월 향후 북한에 수립될 정권이 수행할 과업을 「20개조 정강」이라는 제목으로 발표하였다. 여기에는 주요산업의 국유화, 토지개혁 등과 함께 최저임금제, 사회보험제, 의무교육제 실시 등 사회복지에 관한 정강이 포함되어 있다. 북한은 이 정강을 발전시켜 사회주의 혁명 수행의 예비조치, 즉 무상몰수·무상분배의 토지개혁, 주요산업의 국유화, 여성에게 동일한 임금과 사회적 권리를 부여한 남녀평등조치,[27] 그리고 민주주의 노동법의 제정 등 '민주주의 혁명론'에 입각한 일련의 정책을 펴게 된다.

북한은 헌법에서 "조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기활동의 최고 원칙으로 삼는다"[28]고 규정하고 있다. 이에 따르면 북한사회는 사회복지의 실현을 존재이유로 하는 사회체제라고 할 수 있으며, 따라서 사회복지는 북한사회에서 일종의 체제이념적 기능을 하고 있다(박순성 1994, 11).

사회주의체제의 원리에 의해 규정되는 북한의 사회복지제도는 흔히 자본주의 사회에

---

25) '북조선 임시인민위원회'의 20개조 정강은 1946년 3월 23일 발표되었는데, 이는 1946년 3월 18일에 발표된 '남조선 대한민국대표 민주의원'의 정강에 영향을 받은 것으로 보인다. 물론 민주의원의 정강은 1946년 2월에 발표된 '민주주의 민족전선'의 정책강령과 같은 달에 발표된 북조선 임시인민위원회의 '11개조 당면과업'의 영향을 받았을 것임은 쉽게 짐작할 수 있다(김연명 1993, 78-79).

26) 북한은 1946년 2월 8일부터 '북조선 임시인민위원회'가 모든 분야에서 정부적 기능을 수행했으나, 1946년 11월 3일 각급 인민위원회 구성을 위한 총선거를 단독으로 시행하고, 1947년 2월 22일 사실상의 정부인 임시란 수식어가 삭제된 '북조선 인민위원회'를 구성하고 이 기구가 북한을 통치하던 중 헌법이 제정되어 1948년 9월 9일 '조선민주주의 인민공화국' 수립을 공포하였다(박창희 1995, 398).

27) 북한에서 해방 직후에 발어진 토지개혁, 남녀평등조치, 중요산업의 국유화 과정 및 그 내용에 관해서는 (김주환 1989; 박현선 1989) 참조.

28) 조선민주주의인민공화국사회주의헌법(1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 3차회의에서 채택), 제25조(북한연구소 1994, 1074); 같은 조항에서 "국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련하여 준다"고 국가의 인민에 대한 의무를 보다 강조하고 있다.

서 사용되는 사회보험·사회부조·사회복지서비스를 포함한 사회복지제도를 넘어서는 광의의 사회복지체계라고 할 수 있다. 북한에는 자본주의 국가에서 실행되고 있는 사회보험과 그 형식에 있어서 거의 유사한 사회보험과 함께 국가사회보장이 존재한다.[29] 사회보험의 경우 재원은 노동자·사무원(피보험자) 및 고용주(국가, 사회단체, 소비조합, 기업소, 사무소 및 개인)에 의하여 조달되며, 국가사회보장의 경우에는 국가에 의하여 재원이 조달된다. 국가사회보장은 내용에 있어 남한의 사회부조 및 사회복지서비스에 유사하나, 국가가 대상개인의 생활을 완전 보장하는 것을 목적으로 한다는 데에서 차이가 발생한다.[30]

3.4.2 북한 사회복지제도의 문제점

북한의 사회복지제도는 그들의 사회주의 체제와 이념의 성격을 그대로 반영하고 있다. 북한체제의 성격상 사유재산제도와 시장경제체제를 거부하며 생산수단의 국가독점을 통해 '보장의 전체성'과 '보장의 전면성'을 추구하고 있는 것이다. 국가는 모든 생산수단을 독점하고 인적 자원과 물적 자원을 계획적으로 동원·이용할 수 있으므로 사회복지는 그 수준과 내용과는 별도로 전 사회영역을 포괄하는 광범위한 성격을 갖는다. 그렇기 때문에 사회주의 체제의 사회복지제도는 상대적으로 자율적 영역을 확보하고 있는 자본주의 체제의 사회복지제도보다 경제체제와 밀접한 연관성을 갖고 있다. 사회주의 국가에서 사회복지정책을 경제정책의 일부분으로 간주하고 있는 이유도 여기에 있다.

그러므로 사회주의 국가의 사회복지제도의 문제점은 대부분이 그 제도적 미비점 보다는 오히려 제도의 실현가능성 여부와 그로 인한 비효율성의 야기에 맞추어지고 있다. 그러나 이러한 입장은 일면 그 타당성을 띠고 있으나 사회주의 사회복지의 이념형을 곧바로 현실의 사회복지제도와 대비시킴으로써 마치 이상과 현실간의 괴리만이 그 문제점의 전부로 인식되는 오류을 범하고 있다. 또한 사회주의 사회복지제도는 그 이상은

---

29) 「사회보험법」(1946. 12. 19. 임시인민위원회 결정 제135호) 및 「국가사회보장에 관하여」(1951. 8. 30. 내각 결정 제322호) 참조, (정경모·최달곤 편 1990, 제14편 보건·사회, 557-558 & 630-654).

30) 남한의 경우에도 헌법에 사회보장 및 사회복지 영역에서의 국가의 의무와 국민의 권리가 명문화되어 있으나, 남한사회가 시장경제체제에 기초하고 있다는 점에서 남한의 사회부조와 사회복지서비스는 기본적으로 잔여적 성격을 띠고 있다.

절대선이며 단지 문제는 그것과 괴리를 일으키고 있는 현실상황이라는 것이다. 그러나 이러한 태도는 사회주의 사회복지이념을 과도하게 평가절상하는 오류를 범하고 있으며 문제를 현실사회에 착한시킬 우려가 있다. 따라서 사회주의 사회복지제도를 추구하고 있는 북한의 사회복지제도의 문제점은 사회주의가 지니고 있는 특수한 현실에서 연유하기도 한다.

북한의 사회복지제도는 사회주의의 이념 및 제도와 불가분의 관계를 가지고 출발하였다. 북한정권이 사유재산제도와 시장경제를 폐지하고 사회주의체제를 수립했을때 요람에서 무덤까지, 그리고 생계에서 교육까지 국가가 전 인민의 기본생활을 보장한 것은 북한정권의 핵심적 정책목표였던 것으로 이해된다. 따라서 북한의 사회복지제도는 이 같은 정책목표에 부합하기 위해 기본적으로 '노동의 탈상품화(decommodification of labor)라는 원칙에 입각하여 전국민의 광범위한 복지욕구를 대상으로 보편주의적 급부를 실시하는 방향에서 수립되었고,[31] 이러한 복지체제는 궁극적으로 결과의 평등을 실현하고자 한 것이었다(성경륭 1993, 270).

그러나 사회복지제도의 적절성은 누적되는 경제적 결핍, 혹은 결핍의 경제에 의해 매우 낮은 수준으로 유지되었다고 볼 수 있다. 사회복지제도의 낮은 혜택수준 외에도 북한의 사회복지제도는 결핍의 경제에서 오는 복지재정의 전반적 취약성, 복지혜택의 전액 국가부담에 의해 초래된 국가에 대한 지나친 의존성, 복지수혜를 사회적 권리(social rights)로 인식하기 보다는 수령의 은혜로 받아들이는 복지의식의 전근대성 등의 문제점이 지적되고 있다. 또한 정권유지를 위해 만들어진 신분제로 말미암아 소득보장, 의료보장, 주택보장 등에서 현저한 차별이 발생하게 됨으로써 북한의 사회복지제도는 결과의 평등을 창출하는 기제가 아니라 새로운 불평등을 창출하는 기제로 작용하게 된 심각한 문제도 안고 있다(통일원 1992, 282)

북한의 포괄적·보편주의적 사회복지제도는 사회주의 건설의 중핵적 정책으로 수립되었으나 결핍의 경제에서 오는 재정적 취약성, 신분제에 의한 불평등 창출 등의 심각

31) 그러나 북한이 처음부터 보편주의적 급부를 시행한 것은 아니다. 1940년대 후반과 50년대 초반의 경우 사회복지제도의 주요 수혜대상은 노동자와 사무원이었고 농민은 수혜로부터 배제되어 있었다. 그러나 1953년 농민에게도 의료보장이 실시됨으로써 이때부터 전국민 의료보장이 실현되었고(남한의 경우 1989년부터), 1986년부터는 이들에게 국가사회보장이 실시됨으로써 완전한 의미의 보편주의가 실현되었다고 한다(오정수 1993, 108, 136).

한 문제에 봉착하게 되었다고 판단된다. 따라서 현재의 북한 사회복지제도는 제도의 완벽성에도 불구하고 김일성이 1980년부터 강조하기 시작한 '각자는 능력에 따라 각자에게는 수요에 따라'라는 공산주의적 이상에서 보거나 평등과 사회보장을 적극적으로 추구하고자 했던 초기의 사회주의적 이상에서 보거나 간에 그 이상으로부터 점점 이탈하여 결국 조락한 사회주의 체제의 내실없는 허울에 불과하게 된 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 북한의 사회복지제도는 사회주의의 이상을 구현하는 중요한 수단이라기보다는 오히려 정권유지의 수단, 혹은 주민의 이반과 저항을 예방하는 통치의 수단으로 기능한다고 볼 수 있다(성경륭 1993, 272).

북한의 연금제도의 경우 그 적용대상에 있어서 모든 인민에게 보편적으로 실시한다고 하지만, 이는 명목적인 성격이 강하며 북한의 지배계층은 더 큰 보호와 혜택을 누리고 있기 때문에 형평성의 차원에서 큰 문제를 안고 있는 것이다(정경배 외 1992, 62-63). 전달체계에서 나타나는 국가중심의 관리운영방식은 노동조합을 오랫동안 지속되어 온 독재체제의 보조기관화 하여 사실상 노동자들을 관리·통제하는 데 주로 이용하고 있는 실정이다.

이러한 문제점을 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다. 첫째, 남북한의 대치상황에 따른 예산구조의 왜곡을 들 수 있다. 1960년대 초반 남한에서 일어난 군사쿠데타는 북한에게 과도한 군사부담을 주었으며, 경제능력에 비해 과중한 국방비의 지출을 초래하였다. 이러한 과도한 국방비 지출은 남한과 북한 모두가 안고 있는 문제로서 근본적으로 한반도 내의 평화정착을 통한 국방비 삭감이 절실하게 요구되는 부분이다.

둘째, 경제적인 측면에서 북한은 사회주의 경제체제에 더하여 경제에서의 자립을 위한 '주체경제'를 유지하였다. 이는 자급자족의 폐쇄경제체제를 의미하는데 이러한 폐쇄경제체제는 국제분업에 바탕을 둔 비교우위의 장점을 살리지 못하는 단점이 있다. 사회복지가 경제성장과 함께 발전될 수 있는 것이라고 할 때, 아무리 사회복지의 제도적 완성도가 높다고 하더라도 이는 경제적인 뒷받침이 없으면 그 실효성이 없는 것이다. 따라서 북한의 주체경제를 위한 폐쇄체제는 사회복지의 실현가능성을 위해서도 극복되어야 한다.

셋째, 주민조사와 성분조사의 문제점을 들 수 있다. 이는 북한이 사회복지제도를 사회통계적 성격으로 이용하고 있다고 주장하는 이들의 근거가 되기도 한다. 북한은 바로

이러한 주민에 대한 성분조사를 통해 사회의 상승이동과 가치배분을 철저히 통제하고 불평등 구조의 심화를 초래하고 있는 것이다. 북한의 사회복지제도가 명목적이거나 장식적이지 않고, 노동자, 농민의 복지와 후생을 위한 것이라면 이렇듯 선천적인 이유로 인한 사회적 가치의 불평등한 배분은 그 이념적 성격에 비추어 볼 때 하루 빨리 없어져야 하는 것이다.

마지막으로 사회부조의 보상적 성격이다. 북한에서는 사회부조를 국가공로자, 전쟁희생자, 이재민, 월북자 등에 제공함으로써 평등성을 높인다기 보다는 특수계층을 지원하는데 그 목적이 있다고 하겠다.[32] 이는 국가의 안정성이나 정권기반의 유지를 위한 사회통제적 성격이 강한것으로 이해할 수 있으며, 실제 자본주의 국가에서의 의미와 같은 저소득층을 위한 평등적 의미의 사회부조와는 그 의미가 다르다고 할 수 있다.

4. 남북한 사회복지제도의 평가

4.1 평가의 준거

사회복지제도는 국민의 삶의 질을 향상시키고 요구를 충족시켜주며 사회문제를 완화하기 위해 실시되는 사회적 노력이라고 할 수 있다. 그리고 이는 정부차원에서 실시하는 정책이므로 그 나라의 사회적 가치나 정치적 이념의 영향을 받는다. 특히 궁극적으로 재분배를 통한 국민생활의 질적 향상을 목적으로 하는 사회복지제도를 비교·평가하여 최선의 모형을 선택하는데 있어서는 어떤 질의 서비스를 얼마만큼의 양을 누구에게 어떻게 제공하느냐가 중요하다(김영모 1986, 372-376).

남한의 사회복지제도의 기반조성을 위한 관계법령은 정부주도형의 경제개발 우선주의에 기반한 국가시책에 따라서 법의 제정이 전개되어 왔다. 1960년대 초기까지의 법령을 살펴 보면 국가건설(nation building)의 토대구축에 필요한 공무원, 군인, 국가유공자, 원호대상자 등 특수계층의 안정을 위하여 수립된 제도(공무원연금법, 군인연금법, 군인

32) 북한의 사회부조제도는 국가가 독점하고 있는 국민소득, 재화 및 용역의 생활수단을 분배하는 과정이며, 이는 국가를 위하여 공헌한 특수계층, 즉 국가공로자, 인민군 전사, 군무원, 빨치산이나 그 가족들에게 혜택을 주는 분배방식이다(정경배 외 1992, 90).

이러한 주민에 대한 성분조사를 통해 사회의 상승이동과 가치배분을 철저히 통제하고 불평등 구조의 심화를 초래하고 있는 것이다. 북한의 사회복지제도가 명목적이거나 장식적이지 않고, 노동자, 농민의 복지와 후생을 위한 것이라면 이렇듯 선천적인 이유로 인한 사회적 가치의 불평등한 배분은 그 이념적 성격에 비추어 볼 때 하루 빨리 없어져야 하는 것이다.

마지막으로 사회부조의 보상적 성격이다. 북한에서는 사회부조를 국가공로자, 전쟁희생자, 이재민, 월북자 등에 제공함으로써 평등성을 높인다기 보다는 특수계층을 지원하는데 그 목적이 있다고 하겠다.[32] 이는 국가의 안정성이나 정권기반의 유지를 위한 사회통제적 성격이 강한것으로 이해할 수 있으며, 실제 자본주의 국가에서의 의미와 같은 저소득층을 위한 평등적 의미의 사회부조와는 그 의미가 다르다고 할 수 있다.

4. 남북한 사회복지제도의 평가

4.1 평가의 준거

사회복지제도는 국민의 삶의 질을 향상시키고 요구를 충족시켜주며 사회문제를 완화하기 위해 실시되는 사회적 노력이라고 할 수 있다. 그리고 이는 정부차원에서 실시하는 정책이므로 그 나라의 사회적 가치나 정치적 이념의 영향을 받는다. 특히 궁극적으로 재분배를 통한 국민생활의 질적 향상을 목적으로 하는 사회복지제도를 비교·평가하여 최선의 모형을 선택하는데 있어서는 어떤 질의 서비스를 얼마만큼의 양을 누구에게 어떻게 제공하느냐가 중요하다(김영모 1986, 372-376).

남한의 사회복지제도의 기반조성을 위한 관계법령은 정부주도형의 경제개발 우선주의에 기반한 국가시책에 따라서 법의 제정이 전개되어 왔다. 1960년대 초기까지의 법령을 살펴 보면 국가건설(nation building)의 토대구축에 필요한 공무원, 군인, 국가유공자, 원호대상자 등 특수계층의 안정을 위하여 수립된 제도(공무원연금법, 군인연금법, 군인

32) 북한의 사회부조제도는 국가가 독점하고 있는 국민소득, 재화 및 용역의 생활수단을 분배하는 과정이며, 이는 국가를 위하여 공헌한 특수계층, 즉 국가공로자, 인민군 전사, 군무원, 빨치산이나 그 가족들에게 혜택을 주는 분배방식이다(정경배 외 1992, 90).

보험법, 군사원호보상법, 국가유공자 등 특별법)들이다. 산업재해보상법, 의료보험법, 국민복지연금법, 공무원 및 사립학교교직원 의료보험법 등은 경제개발 위주의 국가시책에 부응하기 위하여 또는 간접적으로 경제개발의 촉진을 위한 수단으로 제정·수립된 것들이다(박용찬 1990, 66). 반면 북한의 경우는 남한보다는 앞서 국가책임에 의한 국가사회복지를 실시하였으나 사회주의의 제도적 장치로서 노동인력의 의무적 동원체제하에서 생성된 소득의 분배과정으로 보아야 한다.

본 논문에서는 일반적으로 사용되는 평가의 준거틀 5가지를 기준으로[33] 남북한 사회복지제도를 평가한다.

4.1.1 복지혜택의 포괄성과 보편성

복지혜택의 포괄성은 사회적 위험 중 사회복지제도가 대응하고 있는 위험의 범위(복지제도의 포괄성)와 사회적 위험에 처해있는 대상인구집단 중 사회복지 제도의 보호영역에 포함되어 있는 인구비율(복지수혜자의 보편성)을 말한다. 또한 보편성은 인종·성·지역·계층 등에 따라 차별받지 않고 동등하게 처우받는 것을 의미한다. 적극적인 보편성에 의한 획일적인 사회복지는 국민들의 다양한 욕구를 충족시키지 못하여 현재 대부분의 국가들은 소득비례 원칙에 의한 사회복지제도를 운영하고 있다. 따라서 현재 사회복지제도에서의 보편성의 개념은 특정의 사회복지제도가 특정집단에만 국한되지 않고 전국민을 대상으로 실시되고 있는가, 즉 포괄적 범위의 문제로 주로 사용되고 있다.

4.1.2 복지혜택의 수준과 적절성

복지혜택의 수준과 적절성은 인간다운 생활을 보장하는 수준을 의미하며 양적인 의미에서는 최저생활보장을, 질적인 의미에서는 인간다운 생활의 질을 보장하는 것이다. 또한 사회복지제도에 의해 지급되는 복지급여의 사회적 충분성과 소득을 대체할 수 있는 정도, 즉 소득상실이나 중단시 급여수준의 생활보장 정도를 말한다.

그러나 사회복지제도의 보장수준을 측정할 수 있는 척도로서 분배의 평등이 적절성이 보장된 사회라고는 말할 수 없다. 이는 사회 전반적인 소득수준이 향상되고 있음에

33) 평가기준을 선택하는 데 있어서는 (김태성·성경륭 1993, 333-340) 최 균 외 1994, 4; 함인희 1994, 30-34) 참고.

도 보호대상 계층에 대하여 빈곤을 간신히 면하게 하는 수준의 최저생활 보장은 적절성이 되지 못하며 문화적인 생활을 영유할 수 있는 인간다운 삶의 질이 보장되어야 하는 수준을 말한다.

4.1.3 복지혜택의 형평성

형평성은 상대적 조건에 상응하여 동일한 혜택을 부여하는 것이다. 그러므로 복지혜택의 형평성은 사회복지제도의 소득재분배 효과 정도와, 기여한 만큼 상응한 혜택을 받는 것을 말한다. 형평성은 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 나눌 수 있다. 수평적 형평성은 동일한 조건에 동일한 혜택을 부여하는 것으로 동일한 갹출료를 지불하면 동일한 급여를 받는 것, 혹은 동일한 소득수준이면 동일한 사회부조를 받는 것과 같다. 이에 비해 수직적 형평성은 다른 조건에 대하여 그에 상응하는 혜택을 부여하는 것으로 사회복지제도에 있어서 소득계층에 따라서 누진적으로 각각 다른 갹출금을 물게하고 급여수준도 소득에 누진적으로 적용하여 누진율의 형평을 기하는 것과 같다.

4.1.4 복지재원의 안정성

사회복지제도를 운영하면서 무엇보다 중요한 것은 재원의 조달과 안정성 확보에 있다. 사회복지제도를 운영함에 있어 재원이 전적으로 국가부담에 의한 것이나, 아니면 국가·사용자·피사용자의 갹출금에 의존하느냐 하는 것은 장기적인 측면에서 국가재정과 경제발전 그리고 사회·경제적 문제에 있어서 상당한 영향을 초래할 수 있다.

4.1.5 사회복지전달체계의 민주성 및 효율성

사회적 의미의 효율성은 사회전체의 투입(input)에 대하여 그 제도로부터 생성되는 산출(output)이 극대화 되는 수준을 말한다. 이는 사회복지전달체계의 민주적 보장과 효율적 관리를 위한 행정체계 확립여부와도 관계가 깊다.

이상의 다섯 가지 평가의 준거는 현재의 남북한 사회복지제도를 비교·평가하는 데 뿐만 아니라, 남북한 사회복지제도의 통합방안을 연구하는 데도 유용하게 사용될 수 있다. 또한 남북한 사회복지제도의 통합을 이루는 출발점이 될 남한의 사회복지제도를 어떻게 변화시켜 나가야 할 것인가도 판단할 수 있게 해 줄 것이다.

4.2 남북한 사회복지제도의 평가

4.2.1 복지혜택의 포괄성과 보편성

남북한 사회복지제도의 포괄성과 복지수혜자의 보편성[34]의 측면에서 북한의 사회복지제도는 남한보다 우월한 것으로 판단된다. 이는 남한의 사회복지제도가 아직 형식적 차원에서 완결되지 못하였으며, 시장경제에 기초한 경제체제로 인하여 근본적으로 잔여적 성격을 띠고 발전하여 왔기 때문이다.

부문별로 살펴볼 때, 남한의 연금제도는 1998년 10월 적용대상을 전국민으로 확대하려 하였으나, 「국민연금법」 개정안이 국회에서 통과되지 않아 농어민과 도시자영업자까지는 아직도 일부만 적용되고 있다. 반면 북한은 모든 인민에게 보편적으로 실시하고 있어 남한에 비해 보편성이 강조된 제도로 평가할 수 있다.

사회부조제도에 있어서 북한은 국가공로자, 월북자, 제대군인, 이재민 등 특수계층을 적용대상으로 하는 국가목적에 기여하거나 공로자 등에 대한 포상적인 성격을 가지고 있다. 반면에 남한의 경우에는 사회보험에서 제외된 일반 빈곤층을 적용대상으로 빈곤이라는 조건만으로 사회부조가 공여되는 저소득계층의 사회부조적 성격을 가진 제도로서 남한이 북한에 비해 보편성이 강조된 제도라 평가할 수 있다.

의료보장제도에 있어서 남한은 사회보험방식의 의료보험과 사회부조방식인 의료보호로 이원화되어 있다. 의료보험은 전국민을 상대로 확대 실시되고 있으며, 빈곤층에게는 의료보호에 의거하여 의료보장 혜택을 공여하고 있다. 반면 북한은 전국민에게 국가책임하에 일정수준의 의료보장을 무료제공하고 있어 남북한 모두 보편성을 확립하고 있으나, 북한의 경우 의료의 질적 수준은 남한에 비해 현격히 낮은 수준에 있다.

---

34) 사회복지제도에서의 보편성의 개념은 특정의 사회복지제도가 특정집단에만 국한되지 않고 전국민을 대상으로 실시되고 있는가라는 즉, 포괄범위의 문제로 주로 사용되고 있다. 보편성은 사회복지에 있어서 적용대상의 선택기준에 대한 일반적인 원칙으로 집단주의적 가치에 근거한 것으로 노후사회보장, 의무교육같이 급여(수혜)를 사회적 권리로 인정, 전인구를 대상으로 하느냐로 평가되어 진다. 그러나 이 원칙은 그 획일성으로 국민들의 다양한 욕구를 충족시키지 못한다는 문제를 노정시키고 있으나 일반적으로 보편성에 입각한 정책은 사회적 효과성이 있다고 보고 있다. 그러나 보편주의의 사회적 효과성에 대해서는 논란이 있다. 즉, 보편주의는 사전예방책으로서 장기적으로는 비용효과도 기할 수 있는 반면, 선택주의가 자산조사 등 운영관리에 드는 비용이 더 많이 들 수도 있다. 또한 선택주의가 빈곤한 사람에게 집중적인 혜택을 주므로 불평등을 감소시키는 정도가 높아 사회적 효과성이 더 높다는 견해도 있다(N. Gilbert & H. Specht 1974, 59-66).

사회복지서비스에 있어서, ① 아동복지서비스의 경우 남한은 1981년 이후 일반아동에까지 대상을 확대한 반면 북한은 해방후 주체형 혁명적 인간양성, 여성의 노동력 확보 등 국가의 정책적 목적을 위해 전체 어린이를 대상으로 포괄적 서비스가 실시되어 왔다. 따라서 아동복지서비스의 경우 남북한 모두 보편성이 보장된 정책을 펴고 있다.

② 노인복지서비스의 경우 남한은 65세 이상의 요보호노인을 대상으로 각종 서비스를 제공하고 있지만 소득보장 수준은 낮은 형편이다. 반면에 북한은 남자 60세 여자 55세 이상된 자를 대상으로 양로원에 수용하거나 양곡을 배급하는 등 생계유지를 목표로 한 보편적 기본적 욕구 충족을 중심으로 하는 정책을 펴고 있어 북한이 남한에 비해 비교적 보편성이 높다고 하겠다.

③ 여성복지서비스의 경우 남한은 저소득 모자가정, 미혼모, 임산부, 윤락여성 등 요보호 여성을 대상으로 하고 있다. 반면 북한은 전여성을 대상으로 하고 있다고 보여지며, 이런 측면에서 북한이 남한에 비해 보편성이 강조되고 있는 정책으로 평가될 수 있다.

④ 장애인복지서비스의 경우 북한은 주로 전쟁이나 군복무로 인한 부상자를 대상으로 포괄적이고 다양한 서비스를 제공하고 있는 반면 일반장애인에 대하여는 제한적인 서비스를 제공하고 있다. 이에 비해 남한은 일반장애인을 대상으로 다양한 서비스를 실시하고 있어 북한에 비해 보편성이 강조된 것으로 평가할 수 있다.

그러나 북한에서는 특히 국가공로자에 대한 포상형식으로 복지급여가 지급되는 경향이 있으므로 북한이 과연 사회주의적 복지이념에 걸맞는 보편적 사회복지제도를 실시하고 있는가 하는 문제점이 제기된다.

4.2.2 복지혜택의 수준과 적절성

사회복지혜택이 기본적 삶을 유지하는데 적절한가를 평가하는데 있어서는 남북한 모두 만족할만한 결과를 달성하지 못하고 있다. 부문별로 살펴보면, 연금제도는 남한의 경우 최저생계비 수준을 훨씬 상회하는 수준인데 비하여, 북한은 기본생활 충족에 있어 낮은 수준에 있다. 의료보장의 경우 북한은 일정한 수준의 예방적 의료보장을 무료로 제공하고 있으나 질적 수준에 있어 남한에 비해 적절성이 보장된 것으로 평가하기는

곤란하다.

사회부조제도에 있어서 남한은 일반 빈곤층을 대상으로 빈곤에서 탈피하여 자립을 목적으로 다양한 서비스를 제공하고 있으나 최저생계비 수준에 이르는 복지급여를 지급하지 못하고 있다. 북한은 특수계층을 지원하는 데 목적을 두고 있으므로, 남북한 모두 보호수준의 폭을 확대할 필요가 있다.

사회복지서비스에 있어서 ① 아동복지서비스의 경우 남한은 요보호아동 대상에서 일반아동까지로 확대하여 인간개성중심의 프로그램을 핵심으로 하는 유료서비스를 실시하고 있다. 이에 비하여, 북한은 체제유지를 위한 주체형 혁명적 인간양성을 위한 프로그램을 중심으로 서비스를 제공하고 있다. 그러므로 북한이 체제를 유지하는 측면에서는 적절성이 있다 하겠으나 인간다운 생활의 질 보장의 측면에서는 남한이 적절성이 있다고 볼 수 있다.

② 노인복지서비스는 남한이 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 다양한 서비스를 제공하는데 목적을 두고 있는 반면 북한은 생계유지를 목표로 보편적, 기본적 욕구충족에 치중하고 있다.

③ 여성복지서비스에 있어서는 남한은 요보호여성을 대상으로 사후적이고 소득적인 서비스를 제공하고 있는데 비하여, 북한은 전여성을 대상으로 여성의 평등성을 강조하고 있다. 그러나 이는 노동인력의 착취에 그 목적을 두고 있는 것이라 판단되므로 인간다운 생활을 보장하는 수준 즉, 적절성은 미흡하다고 평가된다.

④ 장애인복지서비스에 있어서 남한은 일반장애인을 대상으로 장애인 의무고용제 등 인간다운 생활을 목적으로 다양한 서비스를 제공하고 있다. 반면 북한은 전쟁이나 군복무와 관련된 불구자들에 대해서는 포괄적이고 다양한 서비스를 제공하고 있으나 일반장애자에 대해서는 제한적이고 강제적인 수혜를 펼치고 있어 남한이 북한에 비해 적절성을 강조하고 있다.

4.2.3 복지혜택의 형평성

사회복지제도의 형평성 문제는 소득재분배 효과가 어느 수준에 있느냐를 분석하는 것으로, 특히 고소득계층에서 저소득계층에로의 소득이전정책이 바람직한 정책이라 하겠다.

연금제도에 있어서 북한은 사회주의의 제도적 장치로서 노동인력의 의무적 동원체제에서 생성된 소득의 분배과정으로 모든 인민에게 보편적으로 실시하고 있다. 이에 비해 남한은 자본축적이 이루어진 1960년대 이후 부담능력이 있는 일부계층을 중심으로 실시하고 있어 북한이 수평적 형평성이 보장되고 있다. 반면 소득의 재분배의 측면에서 남한은 보험료가 소득에 따라 차등 부과되므로 수직적 형평성과 소득재분배 효과를 가지고 있다고 하겠다(함인희 1994, 31-32).

남한의 의료보장제도는 사회보장방식인 의료보험과 사회부조방식인 의료보호로 이원화되어 있을 뿐만 아니라 관리방식도 다원적 조합주의 방식이다. 반면 북한은 전인민에게 보편적으로 적용하는 일원적 방식을 채택하고 관리운영도 중앙통제가 강한 체제를 유지하고 있다. 그러므로 북한은 일정수준의 의료보장을 무료제공하여 수평적 형평성이 잘 보장되고 있으나 이는 사회주의체제의 구조적 특징으로 의료보장의 질적 수준은 남한에 비하여 낮다고 볼 수 있다.

사회부조제도에 있어 남한은 일반 빈곤층을 대상으로 자산조사에 의하여 결정하고 소요재원이 조세에 의하여 조성되고 있다. 반면 북한은 국가가 독점하고 있는 부의 분배과정으로 이를 국가를 위하여 공헌한 특수계층을 대상으로 분배하는 방식이다. 그러므로 북한은 수평적 형평성을 강조하는 반면 남한은 수직적 형평성을 강조하는 정책이라 평가할 수 있다.

사회복지서비스에 있어서 ① 아동복지서비스의 경우 남한은 1981년 이후 점차 일반아동까지 확대하여 수익자부담의 원칙에 의한 다양성과 인간개성개발프로그램을 주로 하고 있다. 반면 북한은 만3세 미만의 전아동을 대상으로 여성노동력 확보와 사회주의 주체형 혁명적 인간양성을 위한 국가 정책적 목적으로 국가부담에 의한 유치원 및 탁아시설 등을 운영하고 있어 북한이 남한에 비하여 수평적 형평성이 강조되고 있다.

② 노인복지서비스의 경우 북한은 노동능력을 상실한 피부양자가 없는 무의탁 노인을 중심으로 양로원에 수용하여 생계유지를 목적으로 기본적 욕구충족에 치중하는 서비스를 제공하고 있다. 이에 비하여, 남한은 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 다양한 서비스를 제공하고 있어 남한이 북한에 비하여 수평적 형평성이 더 보장된 제도라고 할 수 있다.

③ 여성복지서비스의 경우 남한은 요보호여성이 대상인데 반하여, 북한은 남녀평등권에 따른 동일한 권리보호라는 측면에서 비록 여성노동인력의 활용을 위한 정책이라 할지라도 북한이 남한에 비해 수평적 형평성이 보장되어 있다고 하겠다.

④ 장애인서비스의 경우 남한은 모든 장애인에 대한 복지서비스를 다양하게 적용하고 있는 반면 북한은 적용대상을 전쟁이나 군복무에 의한 불구자를 중심으로 포괄적이고 다양한 서비스를 제공하고 있어 남한이 북한에 비하여 형평성이 보장되고 있다. 한편 북한의 경우 1970년대 이후 「사회주의 헌법」에도 불구하고 사회복지가 수령의 은혜라는 차원에서 실시되고 있다면, 북한은 사회내부의 사회계층에 따라 상당한 정도의 사회복지 수혜의 불평등성이 존재할 것으로 판단되고 있다.[35]

4.2.4 복지재원의 안정성

사회복지제도의 복지재원 대부분을 국가가 부담하는 북한의 경우 복지재원의 안정성이 뛰어나다고 할 수 있다. 그러나 남북한의 경제력을 비교할 때 제도에 의거한 파악만으로는 복지재원의 안정성에 대한 판단을 내리기는 불가능하다.

북한의 경우 1980년대에 들어서면서 경제성장속도가 둔화됨에 따라 앞의 <표 3-6>에서와 같이 사회복지제도와 관련되는 예산인 사회문화시책비의 증가율이 하락하였다.[36] 또한 <표 4-1>과 <표 4-2>에 나타난 바와 같이 국내총생산 및 국가재정에서 군사비가 차지하는 비중이 높다는 점을 고려할 때, 경제가 회복되지 않을 때 과연 국가가 사회복지의 재원을 지속적으로 마련해 줄 수 있을지는 의문이다.

---

35) 북한의 경우 당과 국가에 대한 기여도에 따라 혹은 출신성분과 계층에 따라 복지수혜의 불평등성이 이미 제도화되어 있는 것으로 판단하고 있다(홍종덕 1993, 12).

36) 1978년 「사회주의 로동법」에 의해 사회보장제도의 실행근거가 마련되어 국가의 사회복지 관련비의 지출이 증대할 것으로 예상되지만, 1978년 이후 사회문화시책비의 증가율을 보면 … 1967년부터 1977년에 이르기까지 평균 약 17%의 증가율에 비하면 오히려 10% 이하로 하락하고 있다. … 북한의 사회주의 노동법 규정은 주민들의 불만을 무마하는 체제유지 수단으로 활용되고 있으며 경기침체로 인하여 규정대로 시행되고 있지 못함을 보여주고 있다(박 진 · 이유수 1994, 25).

<표 4-1> 남북한 국방비 및 사회복지(문화)비의 GNP 대비율

(단위 : %)

	북 한			남 한			
	국방비 (I)	국방비 (II)	사 회 문화비	국방비	사회복지 비(A)	교육비 (B)	A+B
1960	1.5	1.6	11.4	7.0	1.0	3.0	4.0
1965	4.2	5.6	10.4	3.7	0.8	1.9	2.7
1970	17.3	18.3	11.0	3.7	0.7	2.8	3.5
1975	7.6	9.7	11.3	4.6	0.8	2.3	3.1
1980	7.7	12.0	11.7	6.3	1.3	3.0	4.3
1985	8.1	10.7	11.7	4.9	1.0	3.2	4.2
1989	7.4	9.0	11.6	4.4	1.2	3.2	4.5

주 : 북한의 국방비는 북한의 공식 발표치임.
북한의 국방비(I)의 비율은 황의각의 북한 GNP 추계치를 적용한 것이며 국방비(II)는 국토통일원의 북한 GNP 추정치를 사용한 것임.

자료 : 북한; (국토통일원 1986; 국토통일원 1988; 황의각 1992)
남한; (한국개발연구원 1991a; 한국개발연구원 1991b)에서 재구성.

<표 4-2> 분단국가의 중앙정부예산중 국방비와 사회복지비의 지출비율

(단위 : %)

	서 독		동 독		남 한		북 한	
	국방비	복지비	국방비	복지비	국방비	복지비	국방비	복지비
1980	19.0	37.0	6.0	29.0	35.6	6.9	14.6	15.7
1985	20.0	34.0	6.0	25.0	30.6	6.8	14.4	14.2
1988	19.0	34.0	6.0	26.0	30.7	7.8	12.2	12.5

주 : 서독의 복지비는 사회보장, 보건의료, 체육, 주택에 대한 지출의 합계
동독의 복지비는 사회보장, 보건의료, 주택에 대한 지출의 합계
남한의 복지비는 사회보장, 보건의료, 주택, 직업훈련비 등의 합계
북한의 복지비는 사회문화비에서 교육비 지출 6.5%를 제외한 비율

자료 : 동서독; (주독대사관 1992, 2-33),
북한; (국토통일원 1986, 156-157; 황의각 1992, 175)
남한; (한국개발연구원 1991a; 한국개발연구원 1991b)에서 재구성.

남북한 복지재원의 안정성 분제와 관련하여 주목해야 할 점은 한반도에서의 군사적 적대관계가 사회복지에 미치는 부정적 영향이다. 한국전쟁 이후 고착화된 분단상황은 남북한으로 하여금 군사력 경쟁에 박차를 가하도록 하였다. 이에 따라 군사비가 정부에

산에서 차지하는 비중은 1991년도를 기준으로로 보았을 때 남한의 경우 28.7%이며, 북한의 경우는 12.1%라고 선전하고 있으나 실제 군사비는 29.9%로 추정되었다. 군사비가 정부예산에서 높은 비중을 차지함에 따라 사회복지분야에 대한 예산은 축소될 수밖에 없었다. 이렇게 보았을 때, 남북한의 분단과 냉전체제가 해결되지 않는 한 사회복지에 대한 예산은 남북한 모두 형평성(정부예산에 대한)의 측면에서 불평등성이 계속 존재할 것이다.

4.2.5 사회복지전달체계의 민주성 및 효율성

사회복지전달체계에 있어서 북한은 국가중심적이며, 남한은 상당한 정도 시장기구에 의존하고 있다. 민주성의 차원에서는 사회복지 자체가 자율성을 지닌 근대인에게 하나의 권리로서 인식되고 있다는 선진복지국가에서의 기준으로 판단한다면, 북한의 사회복지체계가 사회전체의 비민주성으로 인하여 열악할 것으로 판단된다. 수령의 은혜로서의 성격을 띤 북한에서의 복지급여는 중요한 결함을 지니고 있다고 볼 때, 남한의 사회복지체계가 북한보다는 민주성의 정도가 강하다고 볼 수 있다.

효율성의 측면에서 남한은 연금제도의 적용대상(배분기준)을 공무원, 군인, 사립학교 교직원, 일정규모의 사업장 근로자 등 부담능력이 있는 대상자로 하고 있다. 또한 산재보험에 있어서도 대상자의 선정기준을 일정규모 이상의 사업장을 대상으로 하고 있다. 이는 정부예산의 부족에도 기인하나 효율성을 강조한 가치관에 입각한 비용효율성에 중점을 둔 제도로 평가할 수 있다. 사회부조제도 및 사회복지서비스제도에 있어서도 요보호대상을 중심으로 하는 계층에 대해 배분의 기준을 삼고 있는 것도 효율성 내지 실속성을 강조하고 있음을 나타내는 것으로 평가할 수 있다.

남한의 사회복지제도 전달체계는 대체로 다원화되어 있어 관리운영 비용에 있어서 비효율적이라 할 수 있다. 반면에 북한의 연금제도 및 산재보험, 의료보험의 적용대상을 전인민에게 보편적으로 실시하고 있음은 남한에 비해 사회적 효율성을 강조하고 있다고 할 수 있다. 그리고 사회부조제도와 사회복지서비스에 있어서도 국가목적에 기여하거나 공로자에 대해서는 포괄적이고 다양한 서비스를 제공하고 있음은 사회적 효율성을 강조하는 가치관에 입각하고 있음을 나타낸다. 또한 북한은 관리운영체계가 일원

화되어 있어 관리운영 비용의 측면에서 남한에 비해 효율성이 높다고 할 수 있다.

4.2.6 종합적 평가

이상에서 살펴본 내용을 종합적으로 검토할 때, 남한의 사회보험제도는 형평성에 있어서 해당 직역내에서의 수평적 형평성은 유지되고 있으나 수직적 형평성이 보장되지 않고 있다. 적절성에 있어서 최저생활의 수준의 보장에 그쳐 질적으로 인간다운 생활의 보장에는 다소 미흡한 편이다. 보편성의 측면에서 적용대상자를 비용부담 가능자를 대상으로 하고 있는 점에서 보편성이 낮다고 할 수 있으며, 관리운영체계의 다양성으로 비용에 있어 비효율적이다.

사회부조제도에 있어서는 수직적 형평성, 보편성이 다소 강조된 제도라 평가할 수 있다. 사회복지서비스 분야에서 형평성에 있어서는 노인복지서비스와 장애인복지서비스에 있어서는 수평적 형평성이 보장된 것으로 나타나고 있다. 보편성에 있어서는 아동 및 장애인복지서비스에서는 보편성이 확보되고 효율성에 있어서는 다소 미약하게 나타나고 있다.

북한의 사회보험제도는 전인민에게 보편적으로 실시하므로 보편성이 높게 나타나고 급여수준에 있어 현물과 현금급여로 남녀 구별없이 종신 지급하므로 수평적 형평성은 보장하고 있다. 그러나 소득 재분배의 측면에서 수직적 형평성은 매우 낮게 나타나고 있을 뿐만 아니라 적절성도 높지 않게 평가되고 있다. 관리운영면에 있어서는 체계가 일원화되어 있어 비용관리의 효율성이 높고 사회적 효과성도 남한에 비하여 높다 하겠다.

사회부조에 있어서는 사회보험 분야와 사회복지서비스 분야에서는 아동복지서비스와 여성복지서비스에서 수평적 형평성이 비교적 높게 나타나고 있다. 보편성과 효율성의 확보에 있어서는 남한에 비하여 다소 높은 수준에 있으나 적절성은 비교적 낮은 수준으로 평가할 수 있다. 이는 북한의 사회보험제도는 남한보다 일찌기 국가책임하에 실시되었으나, 사회주의의 제도적 장치로서 노동인력의 의무적 동원체제하에서의 분배과정이기 때문이며 북한에 사회복지제도가 집단주의적 성향임을 나타내는 것이다.

지금까지 살펴본 바로는 남북한의 사회복지제도가 사회·경제적인 차이에도 불구하고, 구체적인 자료가 확실하게 주어진다면 일정한 비교기준에 의하여 평가될 수 있다는

점이다.[37] 따라서 남북한 사회복지제도의 평가에 의한 특성과 장단점을 요약하면 <표 4-3>과 같다.

결론적으로 현재 남북한 사회복지제도는 형식적 제도면에서는 북한이 다소 뛰어난 것으로 나타나고 있지만, 실제적 복지수혜에 있어서는 남한이 우위에 있음을 알 수 있다. 한편, 통일국가의 경우 사회·경제체제가 시장경제에 기초하게 될 것임을 염두에 두었을 때, 통일 이후의 사회복지제도는 질적으로 우위에 있는 남한의 사회복지제도를 기초로 구상되어야 한다. 따라서 통일한국에서의 사회복지정책은 남한의 사회복지제도를 점차 개선해 나간다는 기조위에 형성되어야 한다. 이는 현실적으로 통일의 주체가 남한이 될 것이라는 상황판단에도 부합된다(박순성 1994, 40).

<표 4-3> 남북한 사회복지제도의 특성과 장단점

구 분		성 격	장 점	단 점
소득보장	남한	· 빈곤에 대한 대책 · 보험과 부조의 성격	· 개인능력별 자율성	· 누락계층 · 실업보장 미흡 · 최저수준보장 미흡
	북한	· 사회주의 분배체계 · 국가사회보장의 단일체계	· 제도의 통일성 · 사회연대성	· 특권층과 일반과의 불평등
의료보장	남한	· 사회보장과 사회부조의 혼합	· 공급의 자율성 · 의료의 질적 수준	· 의료자원의 불균형 · 약한 사회연대성
	북한	· 국가의료보장	· 의료의 접근성 · 사회연대성	· 낮은 의료수준 · 의료자원의 부족
사회복지 서 비 스	남한	· 빈곤대책	· 전문성 · 다양성	· 탁아서비스의 불충분
	북한	· 국가사회보장	· 탁아의 보편성	· 비전문적 · 시설중심 · 서비스의 단순성

자료 : (오정수 1993, 175)

37) 남북한 사회정책을 비교한 오정수는 "경제적 사회적 평등을 위한 도구로서 사회주의 사회보장의 한계는 이념적, 제도적 차이와 관계없이 서구자본주의의 그것과 기본적으로 동일하다"고 주장하고 있다(오정수 1993, 176; Gaston V. Rimlinger 1971) 참조.

4.3 통일을 대비한 사회복지정책 방향

통일된 한국의 사회복지제도를 설계하는데 있어서 그 기본방향은 선진복지국가들의 경험을 검토하여 그들의 실패를 극복하고, 우리의 전통적 가치를 종합한 한국적 사회복지정책방향을 설정해야 한다.

첫째, 국가는 모든 국민에게 기초보장을 제공하고, 그 이상의 보장수준을 원하는 사람은 자기의 소득에 따라서 기여금을 내고 이에 상응한 보장을 받게 되는 소득비례제도를 골간으로 하는 이원적 체제를 도입해야 한다(정경배 1996. 4, 28). 이 제도는 모든 국민에게 기초보장을 제공함으로써 형평성과 안정성을 주게 되며, 능력에 따른 소득비례 급여는 근로동기를 높여 생산성을 향상시키게 된다. 또한 통일한국의 사회복지제도는 비시장경제체제하에서의 비효율성을 불식시키기 위해 근로인력의 기능전환을 도와줌으로써 자생력을 높이는 사회복지제도가 되어야 한다.

둘째, 통일된 한국의 남북한지역에 거주하는 모든 국민에 대해서 기초의료보장이 제공되어야 한다. 기초의료보장은 인간을 질병으로부터 보호하여 건강한 생활을 영위할 수 있도록 하는 사회복지의 중요한 제도적 장치이다. 그러므로 통일이 이루어지게 되면 현재 남한에서 적용되고 있는 의료보험의 수준을 북한지역 주민에게 적용하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 의료보험제도는 본인의 기여에 의해서 조합단위의 의료비용을 분담하고 있는 방식이기 때문에 통일 초기 단계에서 갹출료를 기여하지 않는 대상자에게 적용 확대하기가 곤란할 것이다. 그러므로 통일초기의 일정한 단계까지는 국고부담에 의한 의료보호수준을 확대적용하고 북한지역 주민들의 경제적 적응을 통하여 소득상태가 호전될 때에 단계적으로 의료보험에 가입하도록 해야 한다.

셋째, 기초주거보장은 모든 국민에게 거주에 필요한 최소한도의 기초단위 공간을 제공해야 한다. 통일시에 남북간 이동인구에 대한 주거공간의 제공은 가장 큰 투자가 소요되는 부문이므로 민간기업의 근로자 복지시설과 병행하여 국가는 기초보장의 일환으로서 잠정적으로 대규모 수용시설이나 영구임대 아파트 건설과 같은 대책을 장기적 안목에서 준비해야 한다.

넷째, 통일한국에서 과대한 통일비용 부담에 따른 경제침체와 사회갈등을 감소시키기 위하여 사회복지제도의 통합은 전략적으로 비용효율적인 정책기조를 채택해야 한

다. 특히 인구이동이 대규모로 급격하게 이루어질 경우에 이들에 대한 생활안정 대책을 강구하기가 지극히 곤란할 것이다. 그러므로 가능하면 대규모 인구이동을 방지하기 위하여 거주지 중심의 사회복지 급여가 이루어지게 함으로써 인구이동의 자율적 조절이 가능하도록 해야 한다. 또한 사회일각에서 대두되고 있는 부동산의 소유권 분쟁에 대해서는, 통일독일에서 이에 대한 소유권 분쟁때문에 동독지역의 개발이 지연되고 투기를 조장하며 사회통합이 깨지고 있는 경험을 살려서, 우리는 분단 이전의 부동산 소유권을 포기하도록 제도적 정비를 선행시킬 필요가 있다.

다섯째, 공공복지인력단을 구성하여 보건·의료·기술지원 등의 부문에 활용함으로써 재정을 절감할 수가 있을 것이다. 현재 가용한 공공인력으로서는 공중보건의, 공익법률가, 전공별 군입대자, 군대공병단 등이 있다. 이들을 활용하여 공공인력단을 구성하고 기술지원, 기능전환훈련, 영농기술지원, 보건의료, 법률상담 등을 담당하도록 해야 한다. 사회간접자본의 투자에 있어서 도로, 철도, 전기, 관개, 통신, 상하수도, 항만 등 기존시설의 보수나 새로운 시설의 투자를 위하여 현지의 전문인력이나 노동력을 활용하도록 하면 비용절감이 가능하게 될 것이다.

마지막으로 통일한국의 사회복지제도의 목표는 민족동질성을 회복함으로써 사회통합을 달성하는데 두어져야 한다. 남북한은 오랜 분단과 교류의 단절때문에 생활양식과 경제구조, 문화의식과 가치관, 언어와 예술, 문학, 종교 등 모든 분야에서 심각한 이질성이 형성되어 왔다. 통일한국에 있어서의 사회복지제도는 이러한 이질성을 불식시키고 동질성을 제고함으로써 사회통합을 달성하도록 설계되어야 한다.

이와 같은 통일한국의 사회복지정책에 기초하여 「삶의 질」의 향상을 위한 정책으로서 사회개발과 경제개발의 균형을 유지하여 생산성의 범위내에서 공정한 분배가 이루어지도록 해야 한다. 그리고 보편적인 기초보장을 우선적으로 실시하여 사회복지의 세계수준에 맞추어 사회통합성을 높여야 한다.

5. 남북한 사회복지제도의 통합방안

5.1 남북한 통일방식의 설정

5.1.1 이상적인 남북한 통일방식

남북한 통일과정에서 그 시기와 유형에 따라 고통의 크기는 다르게 나타날 것이다. 또한 사회복지제도의 통합에도 상반된 영향을 미칠 것이다. 그러므로 여러 통일방식 가운데서 남한의 입장에서 예측가능한 통일모형을 검토하고 이에 따른 사회복지제도의 통합방안을 모색해야 한다.

남북한 통일은 한국전쟁으로 인한 동족상잔의 경험을 생각할 때 비인도적인 무력에 의한 통일방식은 배제되어야 한다. 그러므로 남북한 통일의 이상적 모형을 선택할 경우 남북한의 평화적이고 점진적인 통일방식을 상정해 볼 수 있다. 이를 위해서는 경제적 우위에 있는 남한은 통일의 세부적 사항에서 주도권을 잡으려 하기 보다는 남북한 현안문제를 포괄적으로 해결하는 적극적 자세로의 전환이 필요하다. 또한 통일정책에 있어서 힘의 우위정책이 아니라 남북한의 적대관계로부터 공존적 대립관계로의 전환을 전제로 단기적으로는 평화공존 및 교류협력을, 중장기적으로는 북한의 개혁·개방을 유도하여 북한체제 내부의 변화가 되도록 해야 한다.[38]

장기간에 걸친 분단과정에서 교류·협력이 거의 없었던 남북한의 경우 이질화의 심화는 물론 경제적 발전격차가 심화되었기 때문에 통일 후의 정치·경제·사회적 후유증은 심각하게 나타날 것이다. 따라서 한반도 통일의 경우 명목상의 정치적 통합을 달성하는 것이 아니라 통일 후의 사회·경제적 문제점을 해결하여 국민통합을 이룰 수 있는 통일방안을 강구하는 것이 최선의 통일정책일 것이다. 이 경우 먼저 고려되는 체제통합방법으로는 독일식의 급격한 흡수통일보다는 북한체제를 시장경제 및 다원주의

38) 김대중정부는 대북정책 목표를 「평화·화해·협력」 실현을 통한 남북관계 개선에 두고 있으며, 이를 바탕으로 대북정책 추진기조로서 ① 안보와 협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해·협력으로 북한의 변화이건 조성, ④ 남북간 상호이익 도모, ⑤ 남북당사자 해결원칙하에 국제적 지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진을 설정하고 있다. 또한 대북정책 추진방향으로 ① 남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행·실천, ② 정경분리원칙에 입각한 남북경협 활성화, ③ 남북이산가족문제 우선 해결, ④ 북한식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공, ⑤ 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진, ⑥ 한반도 평화환경 조성을 바탕으로 남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 함을 강조하고 있다(통일부 1998. 4) 참조.

체제로 전환을 유도하면서 점차적으로 양체제를 통합하는 점진적 통일방안을 들 수 있다(김국신 외 1994, 301-302). 따라서 통일의 후유증을 최소화하는 통일방식으로서 남한이 추구해야 할 통일모형은 자본주의체제에 의한 평화적이고 점진적인 통일방식을 선택해야 한다.

5.1.2 통일방식의 설정

북한은 분단 이후 기지노선에 따라 1950년 한국전쟁을 도발, 무력통일을 기도하였다. 그러나 무력통일기도가 실패하자 1960년 8월 과도적 조치로서의 남북연방제를 그리고 1980년 10월에는 고려민주연방공화국창립방안을 제의하면서 이를 수락할 것을 일관되게 한국측에 되풀이 주장하고 있다.

그러나 남한의 통일방안은 정권이 교체될 때마다 변경되어 왔으며, 정당, 각 사회단체, 그리고 통일을 연구하는 학자들마다 통일방안을 다양하게 표출하여 왔다. 특히 독일통일 이후에는 독일의 통일방식인 흡수통일론이 한반도 통일방식의 대안으로 제시되기도 하였다. 그러나 동서독과 남북한의 경제·문화·역사 등의 차이점과 대외적 통일여건의 상이성으로 인하여 이를 남북한 통일에 그대로 적용시킬 수는 없다고 본다.[39]

남북한 통일에 따른 후유증과 비용을 최소한으로 줄일 수 있는 통일방식으로는 평화적이고 점진적인 모형이다. 그러나 남북한이 끝까지 자기의 체제를 유지하려 하고 각기의 통일정책을 포기하지 않는 한 평화적이고 점진적인 통일은 이루어지지 않을 것이다. 그러므로 남북한 통일은 어느 한 체제의 붕괴에 의한 통일로 귀결될 수 있으며, 이는 남한에 의한 통일이 가장 예측가능한 모형으로 다가오고 있다. 이와 같은 통일모형에 근거하여 남북한 사회복지제도 통합의 기본원칙과 통일한국의 사회복지체제의 모형에 대해 고찰해 본다.

---

39) 김대중정부는 대북정책 3대원칙으로 ① 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ② 흡수통일 배제, ③ 화해·협력의 적극추진을 내세우고 있다. 특히 북한을 해치거나 흡수할 의사가 없으며 북한의 붕괴를 촉진하기보다는 남북간의 평화공존을 통해 「남북연합」을 실현할 수 있는 여건을 조성해 나갈 것을 강조하고 있다(통일부 1998. 4) 참조.

5.2 남북한 사회복지제도의 통합방향

5.2.1 사회복지제도 통합의 기본원칙

남북한의 점진적 통일은 북한이 자체적으로 시장경제로의 개혁에 성공하고 남한은 정치·경제적으로 발전을 지속하여 남북한의 사회경제 제도상의 동질성이 강화된 상태에서 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서의 통합을 이룬 상태이다. 이는 통일에 있어 부작용이 가장 최소화된 모형이다. 또한 이 통일모형은 두 체제의 이질성을 통일 이전에 최소화 시킬 수 있고 쌍방의 정치적 합의하에서 발전적인 통합을 준비할 수 있는 장점이 있다. 사회복지제도의 통합에 있어서도 점진적인 개혁을 통하여 발전적 제도 수립을 위한 기반을 형성할 수 있다.

그러나 본 논문에서 통일방식으로 설정한 통일방식은 북한의 붕괴를 전제로 하고 있다. 북한의 붕괴에 의한 남한에 의한 급진적인 통일은 사회적 혼란과 북한지역의 경제난 등으로 심각한 통일 후유증이 발생될 것으로 예상된다. 그러므로 남한은 붕괴된 북한지역의 사회혼란을 해소하고, 경제성장을 이룩하여 남북한 주민간의 사회통합을 점진적으로 실현해 나가야 한다. 이를 위해서는 낙후된 산업시설의 현대화를 추진하는 한편, 사회제도의 점진적 개선이 이루어져야 한다. 그러므로 남북한 사회복지제도의 통합은 이와 같은 통일과정과 관련하여 통합의 기본원칙을 바탕으로 단계적으로 추진해야 한다. 통합단계는 첫째, 화해·협력단계, 둘째, 제도개선단계, 셋째, 제도통합단계로 구분할 수 있다.

통일한국의 사회복지제도가 지향해야 할 이상적 형태는 균형적 복지국가 모형이다.[40] 균형적 복지국가 모델을 지향하면서 남북한 사회복지제도의 통합은 어떠한 방향으로 이루어져야 하는가를 논할 때, 먼저 통일한국의 사회·경제체제와 정치체제의 형

40) 18-9세기에 '보이지 않는 손'의 이론에 의한 시장의 자율조정기능에 대한 신뢰는 점차로 상실되었고, 19세기말-20세기 초에 대공황, 독점 등의 현상이 발생하면서 '시장실패'로 인한 국가개입의 정당성이 이론적으로 설득력을 갖게 되었다. 이와 함께 두 차례의 세계대전으로 국가는 거의 모든 부문에 관여하게 되었고 2차대전의 종결과 함께 적극적인 국가개입에 근거한 새로운 체계로서 '복지국가'가 형성되었다. 이렇게 발달한 서구의 사회복지제도는 구분 기준에 따라 다양하게 분리될 수 있다. 복지국가의 유형을 근본성격에 따라 분류하면 크게 ① 자유적 복지국가, ② 통합적 복지국가로 나눌 수 있으며 이 두 유형의 장단점을 보완하여 통일한국에 적용할 세번째 유형으로 균형적 복지국가를 상정할 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은 (정정배 외 1993, 123-129; 임혁백 1991. 12) 참조.

태를 규정해야 한다. 통일한국의 사회·경제체제는 사회구성원들간의 자유경쟁을 보장하는 시장경제체제에 기초하면서도, 개인의 자율성과 함께 경쟁질서를 비롯한 사회적 가치를 중시하는 사회적 시장경제 형태를 띠게 될 것이다.[41] 한편 통일한국의 정치체제는 국민들의 정치과정에의 적극적 참여를 보장하는 참여적 민주주의에 기초하여 형성될 것이다. 이를 바탕으로 한 통일한국의 사회복지제도는 다음의 원칙에 의하여 수립되어야 한다.

첫째, 사회적 위험에 대한 안전망 제공의 원칙이다. 사회복지제도는 기본적으로 사회적 위험들에 대하여 그리고 그 위험들로부터 발생되는 사회적 욕구들에 대하여 사회적 안전망을 제공하는 것이다. 남북한 통일의 경우 남북한간의 사회경제구조와 문화관습상의 차이 그리고 이와 관련한 사회복지제도상의 차이로 인하여 양 지역 주민들의 생활보장망에 허점이 생길 가능성이 매우 높다. 그러므로 남북한 사회복지제도의 통합에서 가장 큰 관심이 부여되어야 하는 측면은 사회복지제도가 각 제도별로 사회적 위험에 대한 안전망으로서의 기능을 수행할 수 있어야 한다. 그리고 각각의 제도의 체계화를 통하여 전체적으로는 탈락과 중복이 없도록 갖추어져야 한다.

둘째, 남북한지역에 동일한 사회복지제도 수립의 원칙이다. 통일이 이루어질 경우 그동안의 적대관계와 문화적 상이성으로 인하여 남북한지역 주민간의 실질적 통합을 이루기까지는 상당한 기간이 요구될 것이다. 이러한 실질적 통합의 어려움은 곧 사회적 갈등과 불안을 의미하는 것으로서 통일한국이 사회통합의 측면에서 해결해야 할 중요한 과제중의 하나가 될 것이다. 그런데 사회복지제도는 사회적으로 사회통합의 기능을 수행하는 중요한 사회제도 중의 하나이다. 그러므로 남북한지역에 동일한 제도를 적용하여 사회통합을 달성함으로써 장기적인 안정이 이루어지도록 해야 한다.

셋째, 자유민주주의 및 시장경제에 기반을 둔 발전적 형태 적용의 원칙으로서 남북한 통일은 기본적으로 자유민주주의와 시장경제체제에 기반한 통일이어야 한다. 사회복지제도는 개인의 자유와 민주적인 정치참여의 보장속에 이루어져야 한다. 근대적 사회복지제도가 이전 봉건시대의 사회복지제도의 역할과 다른 것은 국가의 통제나 절대권자

41) 사회적 시장경제는 전후 구서독의 시장경제체제를 특징적으로 묘사하는 개념이다. 자유경쟁과 함께 사회적 가치를 중시하는 '사회적 시장경제'에 대하여는 (황신준 1993) 참조. 사회적 시장경제의 자유주의적 해석에 대하여는 (Otto Schlecht 지음, 안두순 외 공역 1993) 참조.

의 자선이 아니라 국민 개개인의 참여와 권리에 기반한 것이라는 점이다.[42] 그러므로 사회적 위험과 사회적 욕구에 대한 대응으로서 사회복지제도는 절대권자에 의한 통제 수단이 아니라 생활보장과 삶의 질 향상에 기여하기 위하여 자유민주주의 체제에 기반해야 한다.

또한 통일한국의 사회복지제도는 시장경제에 기반해야 한다. 국가에 의한 중앙집권적 계획경제는 사회주의 실패의 경험에서 나타났듯이 비효율성의 문제를 노정하였다. 사회복지제도가 지속적 발전을 이루고 그 목표로서의 국민생활 안정과 삶의 질 향상이 달성되기 위해서는 효율적이고 생산적인 시장경제에 기초를 두고 국민의 사회권이 보호될 수 있는 형태가 되어야 한다.

넷째, 효율성과 평등성의 적절한 조화의 원칙이다. 남북한은 상대적으로 남한은 효율성을, 북한은 평등성을 강조해 온 것으로 볼 수 있다. 그런데 양자는 상호불가분의 관계로서 효율성이 강조되면 평등성이 저하되고, 평등성의 저하는 다시 국민상호간의 불신을 초래하게 하여 근로동기를 저하시켜 효율성을 저해한다. 또한 평등성만 강조되면 효율성이 저하되어 빈곤의 평등화만을 가져와 국민 삶의 질 향상을 달성할 수 없다.

그러므로 사회복지제도의 변경이 사회적으로 불리한 위치에 있는 사회구성원에게 유리한 방향으로 발전되고(존 롤즈 지음, 황경식 옮김 1985, 316) 남북한 사회통합에 긍정적으로 작용하기 위해서는 효율성과 평등성이 적절한 조화를 이루어야 한다. 평등성의 달성을 위하여 사회복지제도는 기초보장과 소득재분배 역할을 충실하게 담당해야 한다. 효율성을 제고하기 위해서는 자원의 최적 배분이 이루어져야 하며 성장을 향한 자본투자를 위한 저축이 필요하게 된다.

다섯째, 남북한 상호 발전적인 제도수용의 원칙이다(정용석 1993, 77). 남북한은 오랜 동안 상이한 체제속에서 반목과 대립을 지속함으로써 서로가 가지지 못한 장·단점을 공유하고 있다. 그러므로 양제도의 통합은 한 제도가 가지는 관성을 깨고 기존의 문제점을 대폭적으로 혁신할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 남북한 사회복지제도의 통합은 어느 한쪽의 제도가 일방적으로 적용되기 보다는 제도발전과 통일에 따른 후유증을 최소화 하기 위해 북한의 전국민에 대한 기초보장의 성격과 남한의 소득비례보장의 장점

42) 시민권으로서의 복지에 대한 이론으로는 (T. H. Marshall 1963; Talcott Parsons 1971; Reinhard Bendix 1964; Gerhard Lenski 1966; Dorothy Wedderburn 1965) 참조.

이 융화되어 발전적인 제도를 갖추어야 한다.

여섯째, 북한내 기업의 경쟁력 강화와 북한주민 이주억제의 원칙이다. 동독지역 주민들을 상대로 한 여론조사에 의하면 임금격차보다는 장기간의 실업상태가 동독지역 노동자들의 이주를 결정하는 주된 요인이라는 연구결과가 나온 바 있다(Arkerlof et al. 1991). 한국에서도 이러한 결과가 적용될 가능성은 높을 것으로 보인다. 이에 따라 인구이동을 억제하는 차원에서도 북한지역의 소득상승을 도모하기보다는 고용확대정책을 추진해야 한다는 시사점을 얻을 수 있는 것이다.

통일 후 사회복지제도의 통합은 북한주민이 북한에 잔류하는 경우가 남한으로 이주하는 경우보다 유리하도록 설계되어야 한다. 이러한 원칙을 실행하는 방안은 북한지역에 대해 사회복지 보조금을 지급하거나 이주민에 대하여 특수한 규정을 적용하는 것이다. 그리고 사회복지재정의 부담을 고려하여 이 두 가지 방안은 동시에 추진되어야 한다. 결론적으로 남북한 사회복지제도의 통합은 북한지역 기업의 경쟁력을 강화하는 방향으로 이루어져야 하며, 분리운영시에는 이주민 규정을 두어 이주문제를 완화해야 한다.

5.2.2 통일한국의 사회복지체제

근대적 사회복지제도는 19세기 말경부터 등장하기 시작하여 2차대전 이후 본격화 되어 국가정책의 중심영역으로 자리잡기 시작하였다. 초기 자본주의의 중심개념인 '보이지 않는 손(invisible hand)'의 이론에 의한 시장의 자율조정 기능에 대한 신뢰는 자본주의가 발전함에 따라 점점 상실하였다. 역사적으로 1930년대의 경제대공황은 시장체제의 완전성에 대한 신뢰를 떨어뜨린 대사건이었다.[43] 경제대공황에서 나타난 여러 가지 형태의 「시장의 실패」에 대한 대응으로 등장한 「케인즈 혁명」은 제2차 세계대전 이후에도 시장에 대한 신뢰를 약화시키는데 기여해 왔다. 전후 케인즈적인 복지국가는 사적인 시장의 능력에 대한 실망에 기초한, 장기간에 걸친 국가개입의 절정이었다(임혁백 1991. 12, 179).

이러한 과정을 거치면서 공고화된 복지국가체제하에서 국가는 경제부문에의 개입과 국민생활의 적극적 보장활동을 전개하였다. 그리하여 각종 사회보험제도, 사회부조제

43) 박효종, "정치경제학에 있어서 국가의 위상에 관한 비판적 고찰," 한국정치경제학회 발표논문 (1991년 4월), pp. 3-4.

도, 사회복지서비스제도 등의 포괄적인 사회복지제도가 시행되게 되었다.

그러나 1970년대에 발생한 오일쇼크와 이로 인한 서구 각국의 국민경제의 심각한 위기는 기존의 복지국가 중심적 발전양식에 중요한 의문을 던지게 하였다. 이는 복지국가의 한계성을 나타내는 사건이었다. 이 때부터 서구복지국가들은 계속되는 경제적 침체에 직면하였으며 복지국가는 심각한 위기 상황에 처하게 되었다.[44] 사회복지체제에 있어서도 그 중요한 목표중의 하나였던 평등과 형평성의 제고에 성공적이지 못하였고 수혜자들은 적극적인 참여자가 아니라 서비스제공자의 대상으로 전락해 버리는 것으로 보였다.

위와 같은 서구 복지국가의 역사적 전개과정을 보면 남북한 통일 이후 어떠한 형태의 사회복지제도와 복지국가체제를 형성해 나갈 것인가 하는 문제가 제기된다. 통일한국에서는 서구의 경험에 기초하여 사회통합에 기여할 수 있는 보다 발전되고 제도화된 형태를 이루어 나가야 한다.

복지국가의 유형을 근본 성격에 따라 분리하면 크게 「자유적 복지국가」(Liberal Welfare State)와 「통합적 복지국가」(Integrated Welfare State)로 구분할 수 있다. 이를 ① 체계의 기본특징, ② 사회복지프로그램의 특징, ③ 복지재정규모, ④ 노동정책과 경제·사회정책 관계, ⑤ 정책의사결정양식의 측면에서 나누어 살펴보면 다음과 같다(정경배 외 1993, 124-125).

첫째, 자유적 복지국가는 ① 시장경제의 자율적 전개를 중심으로 시장실패의 현상에 대해 사회복지제도 등의 정책으로 부분적인 보완을 전개해 나간다. 이 경우 정부는 최소정부로서 경제성장을 우선시 하고, 개인의 자조적 노력을 강조하여 소득의 기준을 각 개인의 한계생산성에 둔다. ② 선별주의적 성격이 강하여 복지수혜 대상은 저소득층이 중심이 되고, 급여수준은 국민적 최저수준보장이 되며, 가족복지와 민간의 참여를 강조한다. ③ 복지재정규모는 가능한 한 축소하고자 하며 대체적으로 GNP에서 차지하는 비중이 20% 이하로 소극적이다. ④ 노동정책과 경제·사회정책간의 관계는 분립적이나 사회정책은 경제정책에 대한 보완적 성격을 갖으며, 적극적인 노동정책이 미약하다. ⑤ 정책의사결정양식은 다원주의적 형태를 취하고 있다. 자유적 복지국가의 형태를 이루

44) 1970년대 경제위기 이후 전개된 서구복지국가들의 상이한 복지국가 재편에 관한 자세한 내용은 (김영순 1995, 2) 참조.

고 있는 국가로는 미국, 일본, 영국, 캐나다, 호주 등이 있다.

둘째, 통합적 복지국가는 ① 조합주의를 기본구조로 하여 이를 통한 국민적 연대를 강조하고, 사회민주주의의 이념에 기반하여 인간의 존엄성에 근거한 사회권과 평등의 고양을 강조한다. ② 사회복지제도에 있어서는 보편주의적 성격이 강하여 복지수혜대상은 전국민을 포괄하고 있다. 그리고 급여수준은 사회적 최저수준의 적절한 삶의 질을 보장하는 수준이다. 또한 국가에 의한 보편적이고 포괄적인 보장을 강조하여 민간참여는 제한적이다. ③ 복지재정규모는 국가의 적극적인 개입을 지지하기 위해 GNP의 30%에 달하는 높은 수준을 나타내고 있다. ④ 노동정책과 경제·사회정책간의 관계는 상호의존적이고 통합적이며, 적극적 노동시장정책이 실행되고 있다. ⑤ 정책의사결정양식은 적극적으로 조직화된 사용자와 노동자 조직, 그리고 중립적 국가간의 조합주의적 조정방식으로서 중앙집권적 통합주의의 특징을 가지고 있다. 이러한 통합적 복지국가의 형태를 이루고 있는 국가에는 스웨덴, 오스트리아 등이 있다.

이와 같은 두 가지 유형의 복지국가 형태는 모두 일정한 한계를 보이고 있다. 먼저 자유적 복지국가는 시장경제의 효율성과 개인간의 경쟁을 우선함으로써 불평등과 빈곤의 문제를 적절하게 해결하지 못하였다. 그리하여 사회통합과 사회적 응집력이 형성되지 못함으로써 비효율적인 사회체계를 발생하게 하였다. 특히 경제정책과 사회정책이 긴밀한 연계를 이루지 못하여 발생된 불평등과 빈곤의 문제는 국가경쟁력의 저하를 가져왔다. 이에 반하여 통합적 복지국가 모형은 국민의 사회권과 평등성을 강조함으로써, 평등한 분배와 생활안전망의 확보로 인하여 경쟁력이 낮아지고 근로의욕이 저하되는 문제가 발생하였다.

그러므로 통일한국의 사회복지체제가 지향해야 할 이념형은 자유적 복지국가 모형과 통합적 복지국가 모형의 장점을 수용하고, 결함을 보완하여 제3의 형태를 모색해야 한다. 새로운 복지국가 모형에서는 불평등과 빈곤, 사회불안의 문제를 해소하고, 근로의욕의 저하와 경쟁력 약화 등의 문제를 해결할 수 있어야 한다. 이를 위해 통일한국이 지향해 나가야 할 사회복지형태는 편파적인 시장경제에의 의존이나 과도한 국가개입을 지양하고, 경제정책과 사회정책간에, 경제성장과 사회통합간에 그리고 사회권의 보장과 개별적 경쟁성간에 적절한 균형을 이루어야 한다. 이러한 의미에서 새로운 모형을 「균형적 복지국가」(Balanced Welfare State)로 부를 수 있을 것이다.

균형적 복지국가체제는 사회복지 지출과 경제성장을 균형시키는 발전적 모형으로서 사회복지제도가 인력개발과 근로의욕을 향상시켜야 하며, 사회통합을 바탕으로 생산성을 높이고 경제성장을 지속시키는 형태가 되어야 한다.

자유적 복지국가가 균형적 복지국가로 전환하기 위해서는 사회적 위험에 대한 자조노력에 의한 해결방식에서 사회적 책임을 강조하는 보편적 복지를 실시해야 한다. 또한 사회개발과 경제개발의 균형에 의해서 사회통합성을 고양해야 한다. 그리고 통합적 복지국가가 균형적 복지국가로 전환하기 위해서는 사회복지에 대한 지출의 적정화를 통하여 사회복지 재정의 균형을 도모해야 한다. 또한 인력개발을 통해서 성장의 잠재력을 높임으로써 경제성장과 사회복지가 동시에 균형있게 발전하도록 해야 한다.

자유적 복지국가에서는 시장경제의 효율성을 강조하고 있으며 통합적 복지국가에서는 사회권 인정에 의한 탈상품화 정도가 높고 평등성이 강조되고 있다. 이에 비하여 균형적 복지국가에서는 효율성과 평등성이 강조되고 있다. 균형적 복지국가에서 효율성과 평등성의 조화를 강조하는 것은 생산적인 효율성을 중대시켜 국민소득을 높이고 사회복지제도를 통하여 평등성을 높이되 인력개발과 근로동기의 유발에 의해서 사회통합과 경제성장을 동시에 달성함으로써 복지 선진국가들의 재정위기와 경제침체를 해결하고자 하는데 그 목표가 있는 것이다.

통일한국의 사회복지체제로 설정하고 있는 균형적 복지국가 모형은 경제개발과 사회개발의 상호보완성에 기초를 두고 있다. 경제성장에 따른 결과가 공평하게 분배됨으로써 모든 국민이 근로의욕을 가지고 열심히 일할 수 있게 되고, 상대적 격차가 줄어들게 됨으로써 사회적 갈등이 감소하며 사회통합이 보다 빠르게 이루어지게 된다.

그러므로 통일한국에 있어서는 사회통합과 통일에 따른 경제침체의 후유증을 극복하고 경제성장을 이룩하기 위해, 그리고 다양한 복지욕구가 충족되어 삶의 질을 향상시키기 위해 자유적 복지국가와 통합적 복지국가의 발전된 형태인 균형적 복지국가 모형을 채택해야 한다. 이와 같은 통일한국에서 지향해야 할 복지국가 모형을 정리하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 균형적 복지국가의 발전방향

	자유적 복지국가	통합적 복지국가	균형적 복지국가
· 특징	· 시장기능 보완 · 최소정부 · 경제성장 우선 · 자조노력 강조	· 조합주의 · 사회민주주의적 복지우선 · 완전고용정책 · 사회권 인정	· 사회복지와 경제 성장의 상승작용 · 복지지출과 재정 균형 · 사회개발과 경제개발의 균형
· 해당국가	미국, 영국, 캐나다, 호주, 일본	스웨덴, 서독, 오스트리아	
· Mishra · Esping-Andersen · Furniss-Tilton · George-Wilding	· 분화복지국가 · 자유주의적 복지국가 · 적극국가, 사회보장국가 · 반(소극적)집합주의	· 통합복지국가 · 조합(사민주의)복지국가 · 사회복지국가 · 적극적 집합주의	· 복지-경제균형
· 보편성 정도 · 복지프로그램종류 · 복지수혜대상 범위 · 보장수준의 적절성 · 사회권 인정정도 · 시장효율성 강조 · 가족복지 · 민간참여 정도 · 재분배기능 강조	· 선별적 복지 · 부분적 · 저소득층 · 국민최저수준 · 자산조사 · 시장기능 보완, 효율성 강조 · 가족책임 · 민간에 맡김 · 기회균등	· 보편적 복지 · 다양화 · 전국민 · 최저수준 이상 보장 · 사회권 인정 · 탈상품화 · 사설중심 · 민간참여 제한적 · 평등성 강조	※기초보장 보편성 ※보편적 프로그램(복지전산망 일생주기 관리) · 전국민 ※최저이상-적정수준 (적정계수 도출) · 사회권 인정 ※효율성 · 평등성 ※가족중심복지 (가정보호장치) · 민간참여 강조 · 평등성추구, 국민화합
· 복지재정 규모 · 정부개입 정도	· 축소노력(GNP20%) · 소극적, 최소정부	· 극대화(30%) · 적극적개입, 보완	※적정균형(25%,적정계수) · 적극적, 균형조정
· 노동정책 방향 · 사회 · 경제정책	· 노사대립 · 분립적(구별)	· 조합주의, 적극적 노동정책,완전고용정책 · 통합적(상호의존성)	※적극적 노동정책 (기능전산화, 초과이윤-사회복지기금설정) · 통합적
· 정책의사결정: 이익집단관계 · 재정위기 · 경제성장정책	· 이익집단 다원주의 · 복지재정과소 · 경제성장을 위한 정책우선	· 중앙집권적통합주의 · 복지재정수요극대화 (재정위기) · 사회 · 경제정책통합	· 공익우선, 공동체강조, 사회통합 ※복지 · 경제균형발전 (적정화) ※사회 · 경제균형조정

주 : ※는 균형적 복지국가의 특징을 나타낸 것임.

자료 : (정경배 외 1993, 129)

5.3 남북한 사회복지제도의 통합단계

북한의 붕괴로 인한 남한에로의 통일은 충분한 준비과정이 없이 이질적인 두 체제가

갑작스럽게 통합됨으로써 이에 따른 충격이 발생되어 두 체제의 유기적이고 발전적인 통합에 일정한 제한이 부여된다. 또한 급진적 통합은 경제논리보다는 정치논리에 의하여 주도됨으로써 정치외교적으로 급격한 변화가 발생할 것이다. 따라서 이에 대한 사회경제적 제도의 뒷받침이 따르지 못할 경우 상당한 혼란을 겪게될 것이다. 그러므로 사회복지제도 통합의 접근방안을 설정함에 있어 우선 단기적으로는 통일직후의 급격한 사회변동에 대한 응급적 조치가 고려되어야 한다. 그리고 중장기적으로는 동일한 제도적용이 일관성 있게 전개되어야 한다. 이러한 급진적 통일에 따른 사회복지제도 통합의 접근방안을 살펴보면 다음과 같다(정경배 외 1993, 148-151).

첫째, 단기적 차원에서 북한주민에 대한 응급구호가 이루어져야 한다. 북한의 경우 사회주의 계획경제체제하에서 완전고용과 배급제에 의하여 기본적인 생활이 유지되어 왔다. 그러므로 사회주의체제의 붕괴와 시장경제로의 전환은 북한주민들의 기본생활 자체가 위기에 처할 가능성이 많다. 따라서 통일 직후 혼란에 대처하기 위해서는 북한주민들의 기초생활 보장정책을 실시해야 한다.

둘째, 남한 사회복지제도의 북한적용을 들 수 있다. 남한에 의한 통일은 북한지역의 정치·경제·사회구조의 전면적인 재편을 요구할 것이다. 정치구조에 있어서는 공산주의 일당독재체제에서 자유민주주의 정치체제로의 전환이 이루어질 것이다. 또한 경제구조에 있어서는 중앙집권적 계획경제로부터 자본주의적 시장경제로의 전환과 국가소유로부터 개인소유로 소유권의 재편이 이루어질 것이다. 그리고 사회생활에서도 집단주의적 생활양식으로부터 개인주의적 생활양식으로의 전환이 이루어질 것이다. 이와 같은 정치·경제·사회적인 구조변화는 북한주민들의 생활체제를 남한지역의 방식으로 변화시킬 것이다. 그러므로 사회복지제도 또한 남한제도의 북한적용이 기본원칙으로 설정되어야 한다.

셋째, 남한제도 적용시의 일정기간 경과조치를 두어야 한다. 남북한은 통일 이전 각기 상이한 체제속에서 생활해 왔기 때문에 남북한의 급격한 제도통합은 상당한 부작용을 발생시킬 것이다. 그러므로 남한의 제도를 북한지역에 적용하는 것을 원칙으로 하되 남북한의 제도적 차이에서 오는 마찰부분을 완화하기 위하여 남한제도 적용의 유보 등과 같은 과도기적 경과조치를 두어야 한다.

넷째, 남북한 동일제도의 적용을 통한 사회통합의 증진을 도모해야 한다. 남북한 통

일은 이질화되었던 두 지역의 완전한 통합에 그 목적이 있다. 그러므로 남한의 사회복지제도와 북한의 사회복지제도를 일치시켜 남북한지역에 동일한 제도의 적용을 통하여 사회통합 증진에 기여할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 민간사회복지활동의 적극적인 지원을 들 수 있다. 북한의 붕괴에 따른 급진적 통일의 경우에는 남한정부의 부담능력의 부족과 제도적 포괄성의 한계로 인하여 국가적 지원이 필요한 북한주민들에 대한 충분한 원조활동이 어려울 것으로 예상된다. 이러한 경우 민간차원의 북한주민 지원이 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

이와 같은 접근방안을 중심으로 남북한 사회복지제도의 통합은 ① 화해·협력단계 → ② 제도개선단계 → ③ 제도통합단계를 경과하면서 완전한 제도의 통합이 이루어질 것이다.

5.3.1 화해·협력단계

화해·협력단계는 북한의 붕괴로 인하여 남한에 의한 통일이 이루어진 직후의 시기에 해당된다. 이 단계 초기에서는 북한지역에 대한 응급구호가 실시되며, 충격과 혼란으로부터 벗어나면서 남북한지역은 적대적 관계를 청산하고 화해·협력을 통해 신뢰구축을 해나가는 단계이다. 남한에 의한 통일이 이루어짐으로써 정치·군사적 화해가 이루어져 남북한 사이의 극단적 군비경쟁은 종식되고 경제·문화적 화해·협력이 확대될 것이다.

5.3.1.1 북한지역의 과도기적 응급조치

이 기간 동안 북한지역은 체제의 붕괴에 의하여 정치, 경제, 사회 등의 모든 분야에서 갑작스러운 충격과 가치기준들의 급격한 변동으로 인하여 상당한 혼란이 초래될 것이다. 특히 사회경제체제의 변화에 따른 실업의 발생 등 새로운 사회문제의 대두와 경제혼란, 기업도산 등으로 사회복지 재원 마련의 어려움으로 인하여 사회복지제도 또한 혼란에 빠질 것이다.

그러므로 이 기간의 초기단계에서는 기존 사회복지제도의 작동이 중지될 것이므로 과도적인 응급조치를 취하는 것이 초점이 되어야 한다. 과도기적 응급조치는 통일 직후의 혼란기에 주민들에게 기초보장을 행하는 것을 기본목표로 하고, 직접적으로 생필품

을 현물로 지급하여 기존의 배급제의 해체에 대응해야 한다. 그리고 북한지역에서 실시되었던 사회복지제도의 급여수준을 유지하여 기초보장을 제공하는 것이 주된 내용이 되어야 한다.

5.3.1.2 군사비의 평화적 이용

이 단계에서 남북한은 군비경쟁으로 인한 국력의 낭비를 종식시키고 군사비의 몫으로 지출되었던 재원이 사회의 평화적 발전에 기여할 수 있도록 지속적인 노력이 이루어지야 한다. 군사비의 평화적 이용에서 일차적으로 고려할 수 있는 것은 군비경쟁에서 동원되었던 물적·인적 자원을 경제발전을 위해 전용하는 것이다. 군사비 전용이 효율적으로 이루어진다면 북한지역의 경제는 자생력을 회복하고 새로운 경제성장의 과정으로 진입하게 될 것이다. 남한지역 역시 보다 효율적인 자원배분에 의하여 경제성장의 새로운 전기를 맞게 될 것이다.

군비경쟁으로 왜곡된 자원배분이 개선되어 북한지역의 경제상황이 현재보다 개선된다면 북한지역 주민들의 기본적 복지는 상승될 것이다. 또한 남한지역은 군비경쟁이 사라짐으로써 사회의 민주화 과정에서 급속하게 요구가 증대하고 있는 사회복지 분야에 보다 많은 경제적 재원을 투입할 수 있을 것이다. 통일과정을 주도하게 될 남한사회에서 복지가 증대한다는 것은 통일한국을 위한 물적·사회적 조건의 확보라는 차원에서 매우 중요한 사실이다.

5.3.1.3 사회복지 관련 인적·제도적 교류의 확대

화해·협력단계 동안 남북한은 여러 분야에서 서로간의 이질성과 동질성을 확인해야 할 필요가 있다. 특히 체제의 차이가 낳은 이질성을 확인함으로써 남북한은 보다 조심스럽게 사회경제체제의 통합을 준비해 나갈 수 있을 것이다. 이러한 점에서 각기 상이한 체제속에서 발전해 온 사회복지제도와 관련한 인적·제도적 교류의 확대는 남북한이 이질성을 극복하고 사회통합을 달성할 수 있는 계기로 작용할 수 있을 것이다.

남한의 경우 북한의 사회복지제도에 대한 연구와 이해가 부족한 상태이다. 북한의 사회복지제도 자체의 내용에 대한 정확한 이해의 부족뿐만 아니라 남북한 사회체제의 차이로 인한 사회복지제도 성격의 차이 문제는 북한 사회복지제도의 이해에 더욱 큰 어려움을 제기한다. 그러므로 사회복지 연구자간의 상호방문 연구나 공동세미나 개최를

통하여 각각 쌍방의 사회복지의 실태에 대한 이해를 제고하는 작업이 필수적으로 요청된다.

이와 함께 화해·협력단계 동안 교류·협력이 가능할 것으로 예상되는 사회복지분야를 열거해 보면 다음과 같다. 첫째, 이산가족 재회및 노인복지서비스 분야에서 남북한 지역간의 교류를 확대하여 이를 계기로 이산가족의 재회 뿐 아니라 재결합 등을 실현시킬 수 있을 것이다.

둘째, 북한이 자신감을 가지고 있는 아동복지 및 여성복지 분야에서의 교류도 시도해 볼 필요가 있다. 이를 통하여 실제로 북한의 복지서비스가 우월하다는 사실이 확인된다고 하더라도 남한은 한반도 통일의 능동적 주체로서 이를 남한 제도의 개선을 위한 계기로 삼을 수 있을 것이다.

셋째, 질적으로 아주 열악하다고 판단되어지는 북한의 의료분야에서의 교류는 북한 지역 주민으로 하여금 남한사회에 대한 이질감을 극복할 수 있는 계기가 될 것이다.

이 기간 동안 남한에서는 남북간 사회복지분야에서의 교류·협력에 못지 않게 다음과 같은 사회복지제도의 개선이 요구된다. 첫째, 연금제도의 적용범위 확대, 둘째, 산업재해보상보험의 경우 기존의 특수업종 제외규정을 폐지하고 전사업장에 산재보험을 적용하며, 셋째, 고용보험의 전면실시가 요구된다. 넷째, 사회부조에 있어서는 사회복지전문요원의 확대배치가 이루어져야 하며, 다섯째, 사회복지서비스에 있어서는 저소득층에 대한 공공사회복지서비스의 확대와 함께 민간사회복지활동이 활성화되어야 한다.

5.3.2 제도개선단계

5.3.2.1 사회복지제도 통합 준비기구 설치

제도개선단계는 남북한이 화해·협력단계에서 이룩된 상호신뢰를 바탕으로 과도적 결합체제를 구성하여 남북한 정치·경제·사회·문화 등 각 부문의 통합과정을 안정적으로 관리하는 단계이다. 또한 이 단계는 남북한이 사회통합의 조속한 달성을 위하여 다양한 형태의 제도적 장치가 마련되어 가는 과정이다. 공동노력의 분야와 형태는 다양할 수 있으나 사회복지분야에서의 통합을 위한 공동노력은 사회복지제도의 일원화를 위한 준비작업을 해 나가는 것이라고 할 수 있다.

사회복지제도의 통합에 있어서, 남한의 경우에는 사회복지제도가 확대단계에 있어 안정적 체계를 갖추지 못하고 있다. 그러므로 상대적으로 포괄적인 사회복지체계를 가지고 있는 북한의 제도와 통합한다는 것은 부작용을 초래할 것이다. 따라서 남한지역에서는 제도의 확대를 더욱 진행시켜 북한의 제도와 큰 무리없이 통합될 수 있는 안정적 기반을 형성해야 한다.

동서독의 경우 서독은 남한에 비해 훨씬 성숙된 사회복지제도를 가지고 있었음에도 불구하고 갑작스런 흡수통일로 인해 상대적으로 포괄적 제도를 가지고 있었던 동독의 사회복지제도와 통합하는데 상당한 문제점이 야기되었다. 그리고 독일의 경우 동서독은 분단 이전 비스마르크 시기에 형성된 사회보험제도를 공유하고 있었으나, 남북한은 분단 이후 사회주의와 자본주의라는 서로 다른 두 체제하에서 이질적인 체제로서 성장해 온 결과 사회복지제도의 운영에 있어서 공통의 경험을 전혀 가지고 있지 못하였다.[45]

그러므로 사회복지제도의 통합을 위해서는 점진적인 조정작업이 필요하며 이를 위해 우선적으로 필요한 제도적 장치로서 「남북사회복지제도통합준비위원회(가칭)」(박순성 1994, 71)[46]를 설치할 수 있다. 이 위원회에는 정부와 민간이 공동으로 참여하여 남북한 사회복지제도의 통합을 위한 기본방향과 제도적 특징을 결정할 것이다.

5.3.2.2 제도개선단계에서의 유의사항

제도개선단계 동안 남북한 사회복지제도의 통합을 준비하는 과정에서 특히 유의해야 할 점은 남한의 사회복지제도를 북한지역에 일방적으로 강요하지 않는다는 것이다. 남북한 통일과정에서 남한이 경제력의 우위를 기초로 하여 북한에게 일방적으로 자신의 사회복지제도를 강요한다면, 사회통합을 달성하기 위한 남북한간의 상호합력을 강조하는 제도개선단계는 의미를 상실하게 된다.[47] 이러한 점을 기반으로 하여 「남북한사회

45) 함인희에 의하면, 남북한 사회복지제도의 통합을 위하여 "남한은 보편성과 평등성의 측면에 획기적인 개선조치가 이루어져야 하며, 북한은 효율성의 측면에서 보다 전향적인 개선조치가 필요하다"고 지적하고 있다(함인희 1994, 63).

46) 혹은 「남북사회보장통합준비위원회(가칭)」라고 할 수도 있다(정경배 외 1993, 188).

47) 함인희는 "기능주의적 접근에 의해 단순한 교류의 확대를 강자가 약자에 일방적으로 강요하고 흡입하는 지배과정을 통하여 기능적 상호의존관계를 높이는 것은 지배와 복종의 관계이지 공동체적 관계는 아니다"라고 주장하고 있다(함인희 1994, 63).

복지제도통합준비위원회」를 중심으로 분야별 사회복지제도를 개선해 나가야 한다.

5.3.3 제도통합단계

남북한 사회복지제도의 통합단계는 점진적 통일방식에 비교하면 남북연합단계에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 남북 두 체제를 완전히 통합하는 것으로서 1민족 1국가의 단일국가로의 통일을 완성하는 단계(통일원 1994, 62; 제성호 1994, 11, 196)와 같은 시기이다. 제도통합단계에 진입하게 되면 북한지역은 완전한 시장경제체제로 전환하게 될 것이다.

제도개선단계를 거쳐 제도통합단계라는 체제이행의 과정에서 북한지역 경제는 남북한지역간의 경제력 격차로 인하여 상당한 위험에 직면할 가능성이 있다. 또한 시장경제로의 이행과정에서 북한지역의 일부 기업들은 경쟁력 부족으로 인하여 도산할 위험에 처하게 될 것이며, 이로 인한 실업사태는 심각한 사회·경제적 문제를 야기할 것으로 예상된다.[48]

이 시기에서 기업의 도산으로 인한 실업의 발생과 새로운 임노동관계에 의한 경제적 불안정성은 북한지역 주민들에게 사회·심리적으로 불안감에 빠뜨리게 할 것이다. 이러한 북한지역 주민들의 사회적 박탈감과 소외감을 통일한국에서는 통합사회복지제도를 통하여 해소시켜 나가야 한다.

이 시기 사회복지제도의 통합은 제도개선단계를 거치면서 쌍방의 제도를 조정해 왔으므로 상이한 부분이 있더라도 그다지 심각한 충격은 없을 것이다. 그러므로 이 단계의 사회복지제도통합은 상호 발전적인 방향과 실질적인 통합이 이루어져야 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 남한에 의한 통일과정에서 사회복지제도의 통합은 균형적 복지국가모형을 지향하면서 통합의 기본원칙속에서 단계적인 통합이 이루어져야 한다. 남북한 사회복지제도 통합의 단계별 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

---

48) 독일통일로 인하여 동독지역에서 1992년 현재 폐쇄된 기업 현황을 살펴보면, 통일국가 형성기 남북한 경제력의 격차가 클수록 기업의 도산과 실업이 증가할 것이라는 시사점을 제공한다(김국신 외(1) 1994, 243에 나타난 통일 이후 동독지역 산업부문별 기업폐쇄 현황) 참조.

<표 5-2> 남북한 통일시의 사회복지제도 통합과정

	화해·협력단계	제도개선단계	제도통합단계
1. 개념	· 상호교류 증진	· 상호 제도 접근	· 상호 발전적 통합
2. 기본방안	· 북한지역의 응급구호 · 남북 상호 실태파악 · 사회복지관련 연구자간 학술교류 활성화 · 사회복지 관련단체(아동·노인·여성·장애인)들간의 교류 활성화	· 남한: 북한 사회복지제도와의 통합에 대비한 제도의 성숙 · 북한: 시장경제체제로의 적응 위한 제도개혁 추진 · '남북사회복지통합준비위원회' 형성하여 남북한 제도통합 방안 강구	· 통합사회복지제도는 남북한의 장점을 수용한 발전적 제도로 통합
3. 연금제도	· 교류협력기간에는 기존제도 유지	· 남북한이 각각 기초-소득비례연금의 이원체계로 개혁 · 남한: 적용대상 확대하여 전국민 연금 달성	· 기초연금과 소득비례연금의 이원적 체계 정착
4. 산재보험	· 기존제도 체계 지속	· 남한: 제도확대 · 북한: 산재보험의 배상책임성격 고려하여 통합사회보험으로부터 분리	· 전근로자와 농어민에 대한 산재보험제도 실립
5. 고용보험	· 남한: 기존 제도 체계 지속 · 북한: 고용보험제도 없음, 실업자에 대한 현물과 현금급여 등 긴급구호 실시	· 남한: 전근로자 계층으로 확대 · 북한: 고용보험제도 형성	· 적극적 노동시장 정책과의 연계를 강화한 전근로자 고용보험 제도 실립
6. 의료보장	· 기존제도 체계 지속 · 인적·물적·기술 교류 확대	· 남북한 현실에 적합한 보건의료제도의 공동모색	· 보건의료시설 확충 · 보건의료인력 확충 · 전국민 의료보장
7. 사회부조	· 남한: 사회부조제도 존재 · 북한: 일반빈곤계층을 위한 사회부조 제도 없음, 빈곤자에 대한 현물과 현금급여를 통한 기초생활 보장	· 남한: 사회부조제도의 현실화 · 북한: 배급제 축소와 일반 빈민의 보호 위한 사회부조 프로그램 실시	· 일반 빈민에 대한 자산조사 사회부조 · 원호대상자에 대한 원호제도 · 점차 보편적 서비스 실시
8. 사회복지 서비스	· 남한: 전문적 사회복지서비스 지향 · 북한: 여성·아동 등 노동력 있는 계층에 집중, 주민들의 충격 완화를 위한 상담서비스 실시, 민간조직의 활동강화	· 남한: 사회복지서비스의 전문화와 복지사무소 설립 · 북한: 전문사회사업 방법 도입	· 남한의 전문사회복지서비스와 북한의 포괄적 아동·여성 복지 적극 수용 · 전국적 복지사무소 설립과 사회복지전문요원 배치 · 민간활동 활성화

자료 : (박순성 1994; 박 진·이유수 1994; 정경배 외 1992; 정경배 외 1993) 등을 중심으로 재정리.

지금까지 남북한 사회복지제도의 통합방안을 화해·협력단계, 제도개선단계, 제도통합단계로 나누어 고찰해 보았다. 통일한국에서는 이같은 통합사회복지제도를 기반으로 통일후유증의 해소와 사회통합문제를 해결할 수 있을 것이다. 더불어 인간존엄성이 보장되는 복지국가 건설을 위해 민족의 역량을 결집시킬 수 있을 것이다.

6. 결 론

독일이나 예멘 등 분단국의 통합사례에서도 나타나듯이 통일은 단순히 체제와 제도의 통합만을 의미하지 않으며, 이질화되었던 민족의 정체성을 회복하고 주민의 삶의 질을 고양하는데 더 큰 중요성이 내포되어 있다. 그러므로 삶의 질을 제도적 차원에서 결정하는 사회복지제도를 비교하고 이에 기초하여 통일한국의 사회복지정책을 구상하는 것은 통일정책의 측면에서 매우 중요한 과제이다. 왜냐하면 사회복지는 개인과 사회를 포함한 모든 사회체계의 상호작용을 원활하게 함으로써 사회통합적 기능을 하기 때문이다.

이와 같은 남북한 사회복지제도의 통합방안에 대한 연구는 다음과 같은 중요성을 내포하고 있다. 첫째, 남북한은 동족상잔의 전쟁경험과 체제대결 등으로 인하여 반목과 불신의 요소가 뿌리깊게 존재하고 있다. 그러므로 통합사회복지제도는 분단 이후 첨예한 대립과 갈등속에서 이질화된 남북한 주민의 동질성을 회복하고 체제상응성을 높이는 수단으로 작용할 것이다. 둘째, 제도적으로는 북한주민으로 하여금 통합에 따른 소외와 부적응에서 오는 갈등을 흡수할 수 있을 것이다. 또한 남한에 있어서는 통일에 따른 고통과 비용이 민족의 동질성 회복과 21세기를 주도해 나가는 통일국가 건설에 대한 투자로 인식할 수 있게 할 것이다.

분단 이후 정치경제체제의 목표와 근대화 추진방향에 따라 상이하게 발전되어 온 남북한 사회복지제도의 특징을 살펴보면, 먼저 남한의 사회복지제도는 대체로 형식주의적이고 국가편의주의적이며, 잔여적·시장의존적·자본편향적이라고 볼 수 있다. 한편 북한 사회복지제도는 국가에 대한 지나친 의존성, 복지수혜를 사회적 권리로 인식하기보다는 수령의 은혜로 받아들이는 복지의식의 전근대성 등이 문제점으로 지적되고 있

지금까지 남북한 사회복지제도의 통합방안을 화해·협력단계, 제도개선단계, 제도통합단계로 나누어 고찰해 보았다. 통일한국에서는 이같은 통합사회복지제도를 기반으로 통일후유증의 해소와 사회통합문제를 해결할 수 있을 것이다. 더불어 인간존엄성이 보장되는 복지국가 건설을 위해 민족의 역량을 결집시킬 수 있을 것이다.

6. 결 론

독일이나 예멘 등 분단국의 통합사례에서도 나타나듯이 통일은 단순히 체제와 제도의 통합만을 의미하지 않으며, 이질화되었던 민족의 정체성을 회복하고 주민의 삶의 질을 고양하는데 더 큰 중요성이 내포되어 있다. 그러므로 삶의 질을 제도적 차원에서 결정하는 사회복지제도를 비교하고 이에 기초하여 통일한국의 사회복지정책을 구상하는 것은 통일정책의 측면에서 매우 중요한 과제이다. 왜냐하면 사회복지는 개인과 사회를 포함한 모든 사회체계의 상호작용을 원활하게 함으로써 사회통합적 기능을 하기 때문이다.

이와 같은 남북한 사회복지제도의 통합방안에 대한 연구는 다음과 같은 중요성을 내포하고 있다. 첫째, 남북한은 동족상잔의 전쟁경험과 체제대결 등으로 인하여 반목과 불신의 요소가 뿌리깊게 존재하고 있다. 그러므로 통합사회복지제도는 분단 이후 첨예한 대립과 갈등속에서 이질화된 남북한 주민의 동질성을 회복하고 체제상응성을 높이는 수단으로 작용할 것이다. 둘째, 제도적으로는 북한주민으로 하여금 통합에 따른 소외와 부적응에서 오는 갈등을 흡수할 수 있을 것이다. 또한 남한에 있어서는 통일에 따른 고통과 비용이 민족의 동질성 회복과 21세기를 주도해 나가는 통일국가 건설에 대한 투자로 인식할 수 있게 할 것이다.

분단 이후 정치경제체제의 목표와 근대화 추진방향에 따라 상이하게 발전되어 온 남북한 사회복지제도의 특징을 살펴보면, 먼저 남한의 사회복지제도는 대체로 형식주의적이고 국가편의주의적이며, 잔여적·시장의존적·자본편향적이라고 볼 수 있다. 한편 북한 사회복지제도는 국가에 대한 지나친 의존성, 복지수혜를 사회적 권리로 인식하기보다는 수령의 은혜로 받아들이는 복지의식의 전근대성 등이 문제점으로 지적되고 있

다. 또한 북한의 사회복지제도는 정권유지의 수단 혹은 주민의 이반과 저항을 예방하는 통치의 수단으로 기능하고 있다. 이와 더불어 남북한이 공통적으로 안고 있는 문제점은 분단으로 인한 예산구조의 왜곡현상을 들 수 있다.

통일에 대한 국민들의 지나친 기대는 이것이 현실화되었을 때 큰 실망감으로 나타날 수도 있다. 이러한 실망감은 오히려 이질적인 두 지역 주민간의 갈등을 야기시키는 주요 요인으로 작용할 수도 있다. 그러므로 통일한국의 사회복지제도의 기본 방향은 민족의 전통적 가치를 종합한 사회복지제도를 마련해야 한다. 이를 위해서는 먼저 남한 사회복지제도의 문제점을 고찰한 다음 통일을 대비한 사회복지정책방향을 강구해야 한다. 통일을 대비한 남한의 사회복지정책은, 첫째, 국가는 모든 국민에게 기초보장을 제공하고, 그 이상의 보장수준을 원하는 사람은 자기의 소득에 따라서 기여금을 내고 이에 상응한 보장을 받게 되는 소득비례제도를 근간으로 하는 이원적 체제를 도입해야 한다. 둘째, 통일된 한국의 남북한지역에 거주하는 모든 국민에 대해서 기초의료보장이 제공되어야 한다. 셋째, 기초주거보장은 모든 국민에게 거주에 필요한 최소한도의 기초단위 공간을 제공해야 한다. 넷째, 통일한국에서 과대한 통일비용 부담에 따른 경제침체와 사회갈등을 감소시키기 위하여 사회복지제도의 통합은 비용효율적인 정책기조를 채택해야 한다. 다섯째, 공공복지인력단을 구성하여 보건·의료·기술지원 등의 부문에 활용함으로써 재정을 절감해야 한다. 마지막으로 통일한국의 사회복지제도의 목표는 민족동질성을 회복함으로써 사회통합을 달성하는데 두어져야 한다.

분단국 통합방식을 크게 두 가지로 구분해 보면 첫째, 어느 한 사회가 체제를 유지할 수 없어 다른 사회로 통합되는 방법과, 둘째, 점진적이고 단계적인 변화가운데 쌍방의 합의에 의한 통합방법으로 이분화 할 수 있다. 본 논문에서는 전자의 방법을 채택하여, 북한의 붕괴에 따른 남한에 의한 급진적 통일방식을 설정하여 사회복지제도의 통합방안을 고찰하였다. 이 결과 남한에 의한 통일과정에서 사회복지제도의 통합은 다음의 원칙에 의해 수립되어야 한다. 첫째, 사회적 위험에 대한 안전망 제공의 원칙이다. 둘째, 남북한에 동일한 사회복지제도 수립의 원칙이다. 셋째, 자유민주주의 및 시장경제에 기반을 둔 발전적 형태 적용의 원칙으로서 남북한 통일은 자유민주주의와 시장경제체제에 기반한 통일이어야 한다. 넷째, 효율성과 평등성의 적절한 조화의 원칙이다. 다섯째, 남북한 상호 발전적인 제도수용의 원칙이다. 마지막으로 북한내 기업의 경쟁력 강화와

북한주민 이주억제의 원칙이다. 또한 급진적 통일시에는 우선 단기적으로 통일직후의 급격한 사회변동에 대한 응급적 조치가 고려되어야 하며, 중장기적으로는 동일한 제도 적용이 일관성 있게 전개되어야 한다.

이와 같은 원칙을 중심으로 남북한 사회복지제도의 통합은 ① 화해·협력단계 → ② 제도개선단계 → ③ 제도통합단계를 경과하면서 완전한 제도의 통합이 이루어질 것이다. 남북한 사회복지제도의 통합방안의 단계별 특징을 살펴보면, 첫째, 남북한의 화해·협력단계는 쌍방이 적대적 관계를 청산하고 화해·협력을 통해 신뢰구축을 해가는 단계이다. 남북한은 군비경쟁으로 인한 국력의 낭비를 종식시키고 군사비의 몫으로 지출되던 재원이 사회의 평화적 발전에 기여할 수 있도록 지속적인 노력이 이루어져야 한다.

둘째, 제도개선단계는 남북한이 사회통합의 조속한 달성을 위하여 다양한 형태의 제도적 장치가 마련되어 가는 과정이다. 이 단계에서는 통합기구로서 「남북사회복지제도통합준비위원회」를 설치하여 남북한 사회복지제도의 통합을 위한 실무작업을 총괄한다. 이 단계에서 특히 유의해야 할 점은 남한의 사회복지제도를 북한지역에 일방적으로 강요하지 않는다는 것이다. 셋째, 남북한 제도통합단계는 제도개선단계를 거치면서 쌍방의 제도를 조정해 왔으므로 상이한 부분이 있더라도 그다지 심각한 충격은 없을 것이다. 그러므로 이 단계에서는 남북한지역에 존재하고 있는 경제적 차이와 기존제도의 부분적인 적용에 의해서 아직까지 완전하게 통합되지 못한 부문을 하나의 제도로 통합해 나가야 한다.

1990년대 이후 남북한 통일논의는 다양한 분석시각과 전문적인 연구실적을 바탕으로 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고 통일문제와 관련하여 각 부문의 법률이나 제도의 통합방안에 관한 연구는 아직 활발하게 진행되지 못하고 있다. 특히 통일방식의 유형별로 다각적인 연구가 미비한 실정이다. 그러므로 통일방식의 유형별로 남북한의 법률이나 제도 등의 통합방안에 관한 연구가 활성화 되어야 한다. 사회복지제도와 관련해서는 각 통일방식의 유형별로 소득보장제도, 사회부조 및 사회복지서비스 부문은 물론 교육정책이나 주택정책과 같은 세부적인 분야의 통합방안 연구가 과제로 대두된다.

참고문헌

1. 남북한 문헌

『정제사전』 1985, 제1권, 평양: 사회과학원 주체과학연구소.

정제기획원 1995, 『예산개요 참고자료: 1985-1994』.

국토통일원 1986, 『북한경제 통계집: 1946-1985』.

_____ 1988, 『북한의 정치경제』.

김국신 외 1994, 『분단극복의 경험과 한반도 통일 1, 2』, 서울: 한울.

김상균 1988, 『현대사회와 사회정책』, 서울: 서울대학교 출판부.

김성철 외 1996. 12, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, 서울: 민족통일연구원.

김연명 1991, "북한의 사회복지제도에 관한 연구: 의료보장제도와 소득보장제도를 중심으로," 통일원, 『북한·통일연구 논문집(VI)』, 통일원.

_____ 1993, "한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향," 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.

김연철 1993, "한국의 국가능력의 변화와 경제발전: 발전모델을 중심으로," 고려대학교 대학원 박사학위논문.

김영규 1989, 『북한의 실질소비생활 분석』, 국토통일원.

김영모 1982, 『현대사회정책론』, 서울: 한국복지정책연구소.

_____ 1986, 『한국사회복지의 제문제』, 서울: 한국복지정책연구소.

_____ 1988, "사회보장의 일반이론," 김영모 편, 『현대사회보장론』, 서울: 한국복지정책연구소.

_____ 1991, "사회복지의 일반이론," 김영모 외 공편, 『현대사회복지론』, 서울: 한국복지정책연구소.

김영순 1995. 2, "복지국가 재편의 두 가지 길: 1980년대 영국과 스웨덴에 대한 비교연구," 서울대학교 박사학위논문.

김정일 1991. 5. 27, "인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다," 「로동신문」.

김주환 1989, "해방 후 북한의 인민민주주의 혁명과 사회주의 혁명," 『해방전후사의 인식5』, 서울: 한길사.

김태성·성경륭 1993, 『복지국가론』, 서울, 나남.

남세진·조흥식 공저 1995, 『한국사회복지론』, 서울: 나남.

Ramesh Mishra 지음, 남찬섭 옮김 1996, 『복지국가의 사상과 이론』, 서울: 한울.

문옥륜 1993, "남북한 보건의료의 비교," 『통일한국의 의료』, 서울: 대한의학협회.

박 진 · 이유수 1994, 『남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방향』, 서울: 한국개발연구원.

박순성 1994, 『통일한국의 사회복지정책』, 서울: 민족통일연구원.

박용찬 1990, "한국의 복지정책에 나타난 사회적 가치의 성격에 관한 연구," 연세대학교 대학원 박사학위논문.

박창희 1995, "남북한 통일정책 비교 연구," 『논문집』, 제29집, 서울: 단국대학교.

박현선 1989, "반제 반봉건 민주주의 혁명기의 여성정책," 『해방전후사의 인식5』, 서울: 한길사.

법제처 편찬 1990, 『대한민국 현행법령집』, 제38권, 서울: 한국법제연구원.

보건복지부 1997, 『제1차 사회보장발전방향(안)』, 보건복지부.

보건사회부 1994, 『보건사회백서』, 보건사회부.

북한 「사회주의 로동법(1984. 4. 18)」.

북한연구소 1983, 『북한총람』, 서울: 북한연구소.

_____ 1994, 『북한총람(1983-1993)』, 서울: 북한연구소.

Vic George and Nick Manning, 고영복 편역 1989, 『사회주의와 사회정책』, 서울: 정음문화사.

서재진 외 1993, 『남북한 국력추세 비교연구』, 서울: 민족통일연구원.

성경륭 1993, "통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향," 한국정치학회 편, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 제3회 한국정치세계학술대회 논문집, 서울: 한국정치학회, 1993.

송호근 · 이영조 · 장훈 1994, "계급타협의 비교정치경제: 전후 서유럽의 민주자본주의," 『계간사상』, 봄호.

신섭중 1994, 『비교사회복지론』, 서울: 풍유출판사.

안병영 1994, "2000년대를 향한 사회복지정책의 방향," 『사회보장연구』, 제10권 제1호, 한국사회보장학회.

연하청 외 1988, 『사회보장제도의 정책과제와 발전방향』, 서울: 한국개발연구원.

오정수 1993, "남북한 사회정책 변천의 비교연구," 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

Otto Schlecht 지음, 안두순 외 공역 1993, 『사회적 시장경제: 독일식 시장경제의 이론적 논리와 실무적 저력』, 서울: 비봉.

이대환 편역 1987, 『독일 사회사상』, 서울: 연찬.

이상은 1991, "사회주의 사회복지의 성격에 관한 연구," 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

이혜경 1993, "한국의 소득보장제도: 압축성장의 한계와 탈구도화의 과제," 『연세사회복지연구』, 제1권, 서울: 연세대학교 사회복지연구소.

임혁백 1991. 12, "시장의 실패, 자본의 실패, 국가의 실패: 신고전주의 정제학파와 네오밉시스트들의 자본주의 국가이론의 비판적 분석," 『사회비평』, 제6호.

_____ 1992, "한국의 자본주의 발전과 정치적 민주화의 상호관계," 서울대 한국정치연구소 편, 『21세기 한국의 정치와 경제』, 서울: 서울대학교 한국정치연구소.

장인협 1990, 『사회복지학 개론』, 서울: 서울대학교 출판부.

정경모 · 최달곤 편 1990, 『북한법령집』, 제4권, 서울: 대륙연구소.

정경배 1996. 4, "통일대비, 「한국형 사회복지모형」 발전방향," 『통일』, 제175호, 서울: 민족통일중앙협의회.

정경배 외 1992, 『남북한 사회보장제도 비교 연구』, 서울: 한국보건사회연구원.

_____ 1993, 『남북한 사회보장 및 보건의료제도 통합방안』, 서울: 한국보건사회연구원.

정용석 1993, "통일지향적 삶의 양식 형성방안 모색," 한국정신문제연구원, 『통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색』, 성남: 한국정신문제연구원.

제성호 1994. 11, "남북한의 통일방안 비교," 민족통일연구원, 『「민족공동체 통일방안」의 이론체계와 실천방향』, 서울: 민족통일연구원.

존 롤즈 지음, 황경식 옮김 1985, 『사회정의론』, 서울: 서광사.

주독대사관 1992, 『숫자로 본 독일 통일』, 주독대사관.

중앙대학교 사회복지학과 편 1992, 『한국 사회보장제도의 재조명』, 서울: 한국복지정책연구소.

최 균 외 1994, 『한국 사회보험의 현황과 정책과제』, 서울: 전국노동조합대표자회의.

최경인 1989, "우리나라에서 추가적 혜택에 대한 통계적 연구," 『경제연구』, 1989년 2호, 누계63호, 평양: 과학백과사전출판사.

통계청 1992, 『도시가계연보』.

통일부 1998. 4, 『국민의 정부 대북정책』.

통일원 1992, 『북한개요』.

_____ 1994, 『통일백서』.

한국개발연구원 1988, 『사회보장제도의 정책과제와 발전방향』, 서울: 한국개발연구원

_____ 1991a, 『한국재정 40년사』, 서울: 한국개발연구원.

_____ 1991b, 『재정통계자료집』, 서울: 한국개발연구원.

한국사회과학연구소 편 1983, 『복지국가의 형성』, 서울: 민음사.

한국사회복지학연구회 · 사회와복지연구회 1992, "한국사회의 민주적 개혁과 사회복지의 실천적 대응: 정책대안 제시를 중심으로," 학술단체협의회 편, 『한국사회의 민주적 변혁과 정책적 대안, 서울: 역사비평사.

함인희 1994, "남북공화국연합단계에서의 사회복지 및 여성정책 교류방안에 관한 연구(mimemo)".

헤롤드 L. 윌렌스키, 차알즈 N. 르보 저, 張仁協 역 1979, 『産業社會와 社會福祉』, 서울: 대한교과서 주식회사.

홍종덕 1993, 『남북한 기본수요 및 사회보장제도의 비교』, 서울: 한국개발연구원.

황신준 1993, "사회적 시장경제에 대한 소고," 서울사회경제연구소, 『경제연구』, 창간호.

황의각 1992, 『북한경제론』, 서울: 나남.

2. 외국문헌

Abegglen, James C. 1959, *The Japanese Factory,* Bombay: Asia Publishing House.

Arkerlof(et al.) 1991, "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," *Brookings Papers on Economic Activity,* No. 1.

Bendix, Reinhard 1964, *Nation-Building and Citizenship,* New York: John Wiley.

Dixon, John and David Macarov(eds.) 1992, *Social Welfare in Socialist Countries,* London: Routledge.

Field, Frank(ed.) 1973, *Low Pay,* London: Action Society Trust.

Fraser, Derek 1984, *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution,* Southampton: Macmillian Publishers Ltd..

Gibert, N. and H. Spect 1974, *Dimension of Social Welfare Policy,* New Jersey: Prentice-Hall.

Gronbierg, Kirsten(et al.) 1978, *Poverty and Social Change,* Chicago: University of

Chicago Press.

Hockerts, H. Gunther 1981, "German Post-War Social Policies against the Background of Beveridge Plan: Some Observation Preparatory to a Comparative Analysis," in W. J. Mommsen and Wolfgang Mock(ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany,* London: Croom Helm Ltd..

Horowitz, David and David Kolodney 1974, "The Foundations: Charity Beings at Home," in Pamela Roby(ed.), *The Poverty Establishment,* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Kahn, A. J. 1973, *Social Policy and Social Planning,* New York: Random House.

Kaim-Caudle, P. R. 1973, *Comparative Social Policy,* London: Martain Robertson.

Kincaid, J. C. 1975, *Poverty and Equality in Britain,* Harmondsworth: Penguin.

Lenski, Gerhard 1966, *Power and Privilege,* New York: McGraw-Hill.

Mandel, E. 1974, *Marxist Economic Theory,* London: Merlin.

Marshall, T. H. 1963, *Sociology at the Crossroads and Other Essays,* London: Heinemann.

Matsushima, Shizuo 1966, "Labour Management Relations in Japan," in Paul Halmos(ed.), *Japanese Sociological Studies,* Sociological Review Monograph No. 10, University of Keele.

Mishra, Ramesh 1984, *The Welfare State in Crisis,* Brigton: Wheatsheat.

_____ 1973, "Welfare and Industrial Man," *Sociologial Review,* new series, Vol. 21, No. 4.

_____ 1976 Jan., "Convergence Theory and Social Change: The Development of Welfare in Britain and the Soviet Union," *Comparative Studies in Society and History,* Vol. 18, No. 1.

_____ 1981, *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare,* New York: The Macmillan Press Ltd..

Owen, David 1964, *English Philanthropy 1660-1960,* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Parsons, Talcott 1971, *The System of Modern Societies,* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Pinker, Robert 1970, *Social Theory and Social Policy,* London: Heinmann.

Ponsion, J. A.(et al.) 1962, *Social Welfare Policy,* Hague: Mouton.

Rimlinger, Gaston V. 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia,* New York: John Wiley & Sons.

Robson, W. A. 1976, *Welfare State and Welfare Society: Illution and Reality,* London: George Allen & Unwin.

Sweezy, Paul M. and Charles Bettelheim 1972, *On the Transition to Socialism,* New York: Monthly Review Press.

Titmuss, Richard M. 1962, *Essays on 'the Welfare State',* London: Allen & Unwin.

Weale, Albert 1978, *Equality and Social Policy,* London: Routledge and Kegan Paul.

Wedderburn, Dorothy 1965, "Facts and Theories of the Welfare State," in Ralph Miliband and John Saville(eds.), *The Socialist Register 1965,* London: Merlin.

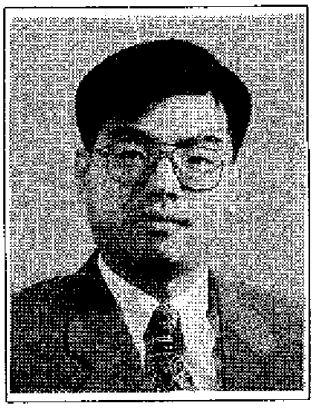
Wedderburn, Dorothy and Christine Craig 1974, "Relative Deprivation in Work," in Dorothy Wedderburn(ed.), *Poverty, Inquality and Class Structure,* Cambridge University Press.

Wilenski, Harold L. and Charles N. Lebaux 1965, *Industrial Society and Social Welfare,* New York: Free Press.

Wilensky, Harold L. 1975, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures,* Univ. of California Press.

Zald, Mayer N.(ed.) 1965, *Social Welfare Institutions,* New York: John Wiley.

統一 後 北韓地域 山林資源의 效率的 管理方案 모색에 關한 硏究



李容範(한국토지공사)

목 차

<요약문> 215

1. 서론 219

2. 북한의 산림현황 221

3. 북한의 산지소유와 산림정책 229

4. 구사회주의 국가의 산지소유제도 개편 239

5. 통일 후 효율적 산림자원 관리방향의 모색 248

6. 결론 261

※참고문헌 266

【요약문】

통일은 분단된 우리의 국토와 민족을 하나로 통합시켜 지금까지 국토분단으로 인하여 왜곡되었던 국토공간의 효율적 이용과 대륙과의 연계기능을 회복시켜 줌으로써 동북아 경제권 하에서 중심역할의 수행을 가능하게 할 것이다.

따라서, 국토의 효율적 이용을 위한 토지제도의 정비와 국토개발정책의 추진이야말로 통일한반도의 국가경쟁력을 좌우할 가장 중요한 사안이 될 것이다.

이러한 관점에서 통일한반도 면적의 3/4에 해당하는 산림자원은 한반도의 최대자원이 될 것이며, 한민족의 미래가 담긴 무한한 잠재력을 지닌 자원으로서 그 이용과 관리에 깊은 관심을 두어야 할 것이다.

일반적으로 알려진 북한의 산림자원은 산림면적이 북한 전체면적인 1,240만ha의 77%에 해당하는 950만ha이며, ha당 임목축적은 약 44.8㎥로 추정되는 엄청난 규모의 자연자원임에 틀림없다.

그러나, 최근 인공위성 자료에 의한 분석에 따르면 산림면적이 약 845만ha, ha당 임목축적이 40.6㎥으로 식량증산을 위한 다락밭 개간사업, 에너지 부족에 의한 남벌 등으로 산림황폐지가 증가하고 있는 것으로 분석됨에 따라 통일 후 산림자원의 복구가 농업구조 개선사업과 함께 중요한 문제로 부각될 것이 예상된다.

따라서, 북한지역 산림자원의 효율적인 관리방안은 단순히 지금까지의 임업적 측면에서의 관리방안 수립이 아니라, 국토 및 토지자원의 효율적 관리와 종합개발이라는 측면에서 관리방안의 수립이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 통일 이후 북한지역 산림자원의 관리는 사유재산권 확립을 위하여 추진되는 토지사유화에 따른 산지소유제도의 개편과정을 중심으로 합리적인 관리방안의 모색이 선행되어져야 할 것이다.

산림자원의 효율적 관리를 위하여 우선 산지에 대한 인식의 전환이 선행되어져야 할 것이다.

지금까지 산지는 단순히 임목생산의 장소로만 취급되어져 왔으나, 최근에는 수원함양, 공기정화, 여가공간 제공 등 다양한 공공재적 역할의 중요성이 급증하고 있는 실정이다.

또한 목재의 자급율이 약 5%에 불과한 임업부문의 여건을 살펴볼 때, 북한지역의 광활한 산지의 효율적 개발은 선진임업국가에서나 볼 수 있는 대규모의 집약적 임업경영을 추진할 수 있는 무한한 잠재력을 지닌 장소로 간주되고 있다.

지금까지 통일 후 북한지역의 토지부문 사유화와 관련하여서는 독일과 같은 급진적 사유화보다는 단계적으로 한시적인 국유화 유지, 부분적 임대제 추진, 전면적 사유화의 추진과 같은 점진적 사유화 방식의 추진이 토지문제가 극심하였던 과거 경험에 비추어 볼 때 적합한 사유화 방식이라 생각되고 있으며, 이중에서도 산림은 환경자원으로서의 가치와 공적토지로의 활용가치에 입각한 토지비축기능의 일환으로 대부분을 국가와 같은 공적주체가 보유하고 관리하는 방안이 적합할 것으로 생각된다.

특히, 토지일제조사사업의 추진과정에 각 개별산림의 생태적·입지적 특성을 고려하여 집약적 임업경영이 가능한 산지는 생산임지, 환경재 및 공공재로서 가치가 높은 산지는 공익임지, 향후 도시적 토지로의 용도나 주요 국가기반시설용지로의 이용이 예상되는 산지는 산업임지로 구분하여 사유화 및 이용과 관리방향을 설정하여야 할 것이다.

투기적 수요의 발생가능성이 높은 산업임지는 국유상태로 지속적인 관리를 하여 투기문제 발생의 소지를 사전에 차단하고, 도로, 철도 등 국가기반시설 건설사업의 추진에 활용할 수 있도록 하는 방안이 적합할 것으로 판단되며, 대규모의 자본과 노동력이 투입되는 임목생산을 촉진하기 위하여 생산임지는 민간부문의 임업경영 참여를 유도하여 활성화할 수 있는 측면에서 공공임대제의 추진이나 점진적인 사유화를 추진하는 방안이 국토의 효율적 이용측면에서 바람직 할 것이라 생각된다.

또한, 통일 후 산림자원의 효율적 관리방안을 모색할 때 간과하여서는 안 될 사안이 바로 북한지역경제의 활성화를 도모해야 한다는 측면이다.

극심한 산지의 황폐화와 계속되는 홍수로 심각한 식량난을 겪고 있는 현실에서 북한의 산림복구사업은 통일 전에도 경제협력차원에서 추진할 수 있는 사업이라는 점에서, 적극적인 검토가 필요하다고 볼 수 있다.

특히, 임업이 대규모의 노동력이 필요한 노동집약적 산업이며, 대규모의 자본투자가 요구되지 않는 무공해 산업인 동시에 한정된 지역공간 내에서만 추진할 수 있는 특성을 지닌 관계로 통일 후에는 북한주민의 안정적인 일자리를 제공할 수 있어 북한주민의 실업문제 해소에 따른 생활안정과 이에 따른 북한지역경제의 활성화 도모, 남한으로

의 이주 억제 등의 다각적 효과를 거둘 수 있는 산업으로 평가할 수 있다.

아직까지 한반도의 통일은 요원하게 보이고 있지만, 갑작스럽게 이루어질 가능성도 상존하고 있다고 할 수 있다.

이러한 점에서 지금부터의 통일에 대한 준비는 사회경제 각 부문별로 추진된 내용을 다른 분야의 준비와 연계시키는 방안이 필요한 시점이라 할 수 있다.

통일 후 한반도 면적의 대부분을 차지하게 될 산지는 단순한 산림자원으로서의 가치뿐 아니라 국토의 중요한 일부분으로 국토의 종합적인 개발차원에서 보다 심층적인 접근이 이루어져야 할 부분이라 생각한다.

단순히 토지자원의 일부분으로만 간주하고 산림자원의 특성을 무시한 채로 유지·관리되어 온 과거의 전철을 밟지 않기 위하여서는, 국민경제적 측면에서 임업적 가치와 환경경제적 측면에서의 산림의 가치 등 다양한 산림의 가치를 감안한 관리방향의 수립이 필요할 것이다.

이를 위하여 보다 체계적이고 구체적인 세부계획의 마련하여야 하나, 이는 단순히 임업적 측면에서의 검토뿐만 아니라 유관분야인 국토 및 토지정책, 경제정책 분야 등이 함께 검토되는 다학제적 방법론에 의한 추진이 필요할 것이다.

1. 서 론

1.1 연구배경 및 목적

1980년대 후반 동구사회주의 국가의 몰락과 독일의 통일은 한반도에도 통일이 이루어 질 수 있다는 막연한 기대감을 떠올리게 했으나, 통일독일의 사회변혁과 구사회주의 국가의 체제변환 과정을 지켜보면서 통일을 대비한 체계적인 준비가 얼마나 중요한 일인가를 보여주고 있다.

통일은 단순히 정치체제의 통합만을 의미하는 것이 아니라, 경제 및 사회·문화 등의 종합적인 통합을 의미하고 있다. 이러한 측면에서 정치·경제·사회의 각 부문별로 통일에 대비한 나름대로의 준비가 필요하며, 또한 이러한 분야별 준비결과를 종합적으로 연계시켜주는 작업의 필요성도 더욱 강조되고 있다.

분단된 우리의 국토와 민족을 하나로 통합시켜주는 통일은 지금까지 국토분단으로 인하여 왜곡되었던 국토공간의 효율적 이용과 대륙과의 연계기능을 회복시킴으로써 작게는 동북아경제권의 판도변화는 물론 세계경제권에서의 새로운 역할을 수행할 수 있는 잠재력을 제공하여 줄 것이다. 다시 말하자면, 우리 민족의 활동공간은 현재보다 더 넓은 영역으로 확대될 것이며, 또한 풍부한 경제활동인력도 확보하게 될 것이다. 즉, 통일 후 국토면적은 현재 남한면적의 약 2.2배에 달하는 22만㎢가 되고, 인구도 약 1.6배가 증가한 7천만에 달하게 될 것이다.

예나 지금이나 토지는 민족공동의 자산인 동시에 인간생활의 양과 질을 결정짓는 중요한 요소 중의 하나이다. 따라서, 국토공간의 효율적 활용을 위한 전반적인 토지제도의 정비와 국토개발정책의 추진이야말로 통일한반도의 국가경쟁력을 좌우할 가장 중요한 사안이 될 것이다. 이러한 측면에서 통일한반도 면적의 73.4%를 차지할 산림자원은 통일한반도를 구성하는 최대자원이 될 것이며, 한민족의 미래가 담긴 무한한 잠재력을 지닌 자원으로서 그 이용과 관리에 깊은 관심을 가져야 할 부분이나, 이 부분에 대한 관심이 비교적 소외되어왔다고 볼 수 있다.

최근 산림은 과거와 같이 단순히 목재를 생산하는 임업만을 위한 장소라는 기존 시각에서 벗어나 사회발전과 변화에 따라 새롭게 변화되고 있다. 특히, 목재생산기능 외에 깨끗한 물과 신선한 공기의 공급원, 국민휴식공간 등과 같이 다양한 공익적 기능이

더욱 강조되고 있으며, 토지이용의 효율화를 위한 다양한 산지이용방안이 새롭게 검토되고 있다. 이러한 점은 산림의 공익적 기능이 1996년을 기준으로 연간 약 34조원에 이른다는 산림청의 조사결과[1]에 비추어 볼 때, 통일시대의 산림자원에 대한 인식도 단순히 토지라는 가치 외에 공공재적 역할에 비중을 둔 관점에서 효율적인 산림자원의 관리 및 활용방안을 모색하여야 할 것이다.

현재 우리는 IMF구제금융을 지원 받고 있는 경제적 위기상황에 놓여 있다. 이러한 경제위기는 국가 경쟁력이 약화되었기 때문이라 분석되고 있으며, 그 원인중 하나로 높은 토지가격과 임금수준을 들고 있다. 이러한 점에서 북한은 토지가격이 저렴하고 훈련된 기술노동력이 풍부하여 통일 후 각종 산업 및 도시적 용도의 토지수요가 증가될 것이 예상되며, 이를 해결하기 위하여 넓은 면적을 차지하고 있는 산지가 도시적 용도로의 역할을 어느 정도 분담하여야 할 것이 기대된다.

따라서, 본 연구에서는 통일 후 국토공간 구조상 가장 큰 비중을 차지할 산림자원을 대상으로 통일한국에서 추진될 토지사유화를 포함한 토지정책 기조와 연계된 합리적인 산지소유제도의 개편방안을 모색함과 함께, 심각한 수준에 이르는 북한의 산림황폐지 복구방안과 효율적인 산림자원 관리방안을 모색함으로써 통일 후 북한 산림자원의 효율적 관리와 북한의 지역경제 활성화를 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

1.2 연구범위 및 방법

1.2.1 연구의 범위

통일한반도의 산림자원을 어떻게 관리하고 개발할 것인가에 대한 문제를 모색하기 위하여 통일한반도의 정치나 경제체제의 기조를 가정하여야 할 것이다. 구사회주의 국가의 체제전환 사례와 중국의 부분적 시장경제체제 도입 등을 감안하여 볼 때, 본 연구에서도 통일한반도의 체제는 남한의 시장경제체제를 중심으로 북한의 체제가 변화되어 통합하는 즉, 시장경제체제를 기반으로 한 통일한반도의 체제를 가정하고자 한다.

연구의 시간적 범위는 미지의 시점이지만 남북한간의 통합이 이루어진 시점을 기준으로 크게 통일 전과 통일 후로 구분하여 통일 전에는 남북한간의 경제협력과 같은 관

---

1) 류태규, 1998, 21세기 산림의 새로운 가치, 산림, 4월호, 임업협동조합중앙회

계개선을 통한 임업분야 협력사업의 필요성을 검토할 예정이며, 통일 후에는 전반적인 토지제도의 개편과 국토개발정책의 기조 하에서 산림자원의 관리와 개발방향을 모색하고자 하였다.

공간적 범위는 통일 후 국토공간구조의 개편과 시장경제체제의 도입으로 전반적인 토지소유제도의 정비가 필요한 북한지역의 산림을 주요 대상으로 하고자 한다.

1.2.2 연구방법 및 연구수행의 틀

대부분 북한관련 연구에서 부딪히는 한계는 북한사회의 폐쇄성으로 인하여 대다수의 현황자료가 수집이 어렵다는 것이다. 본 연구에서도 현황자료가 북한의 산림소유 및 산림현황을 파악하는데는 극히 어려울 것이나, 통일원 등에서 수집 가능한 북한 관련자료와 지금까지 수행된 북한의 임업 및 통일 후 토지정책과 관련한 기존연구들을 기초로 통일 후 토지정책 방향에 기초한 산지소유제도의 개편과 효율적인 산림자원의 관리방안 및 이를 통한 북한지역경제의 활성화 방안 등을 모색하고자 하였다.

특히, 북한의 산림자원현황분석에서는 기존의 추정자료와 함께 최근 원격탐사기법의 발달에 따른 국내에서 추정한 인공위성 자료분석 결과사례를 기초로 북한의 산림자원 현황을 추정하여 보았다.

전체의 연구진행은 산림을 중심으로 토지이용현황 및 문제점 분석과 산지소유제도 현황을 분석하고, 체제전환에 따른 구사회주의 국가들의 산지사유화를 특히, 독일의 사례를 중심으로 시사점을 분석하여 통일 후 북한지역 산림자원의 효율적 관리방향을 모색하고자 하였다. <그림 1>

2. 북한의 산림현황

2.1 북한의 산림자원 현황

북한은 대부분의 국가통계를 대외적인 폐쇄성으로 인하여 공표하지 않고 있으며, 최근 국제기구에 발표하고 있는 통계자료조차도 서로 상이하여 국가통계의 신뢰성 자체를 의심할 수밖에 없는 실정이다.[2] 이는 산림자원의 경우에도 마찬가지로, 산림면적 및

계개선을 통한 임업분야 협력사업의 필요성을 검토할 예정이며, 통일 후에는 전반적인 토지제도의 개편과 국토개발정책의 기조 하에서 산림자원의 관리와 개발방향을 모색하고자 하였다.

공간적 범위는 통일 후 국토공간구조의 개편과 시장경제체제의 도입으로 전반적인 토지소유제도의 정비가 필요한 북한지역의 산림을 주요 대상으로 하고자 한다.

1.2.2 연구방법 및 연구수행의 틀

대부분 북한관련 연구에서 부딪히는 한계는 북한사회의 폐쇄성으로 인하여 대다수의 현황자료가 수집이 어렵다는 것이다. 본 연구에서도 현황자료가 북한의 산림소유 및 산림현황을 파악하는데는 극히 어려울 것이나, 통일원 등에서 수집 가능한 북한 관련자료와 지금까지 수행된 북한의 임업 및 통일 후 토지정책과 관련한 기존연구들을 기초로 통일 후 토지정책 방향에 기초한 산지소유제도의 개편과 효율적인 산림자원의 관리방안 및 이를 통한 북한지역경제의 활성화 방안 등을 모색하고자 하였다.

특히, 북한의 산림자원현황분석에서는 기존의 추정자료와 함께 최근 원격탐사기법의 발달에 따른 국내에서 추정한 인공위성 자료분석 결과사례를 기초로 북한의 산림자원 현황을 추정하여 보았다.

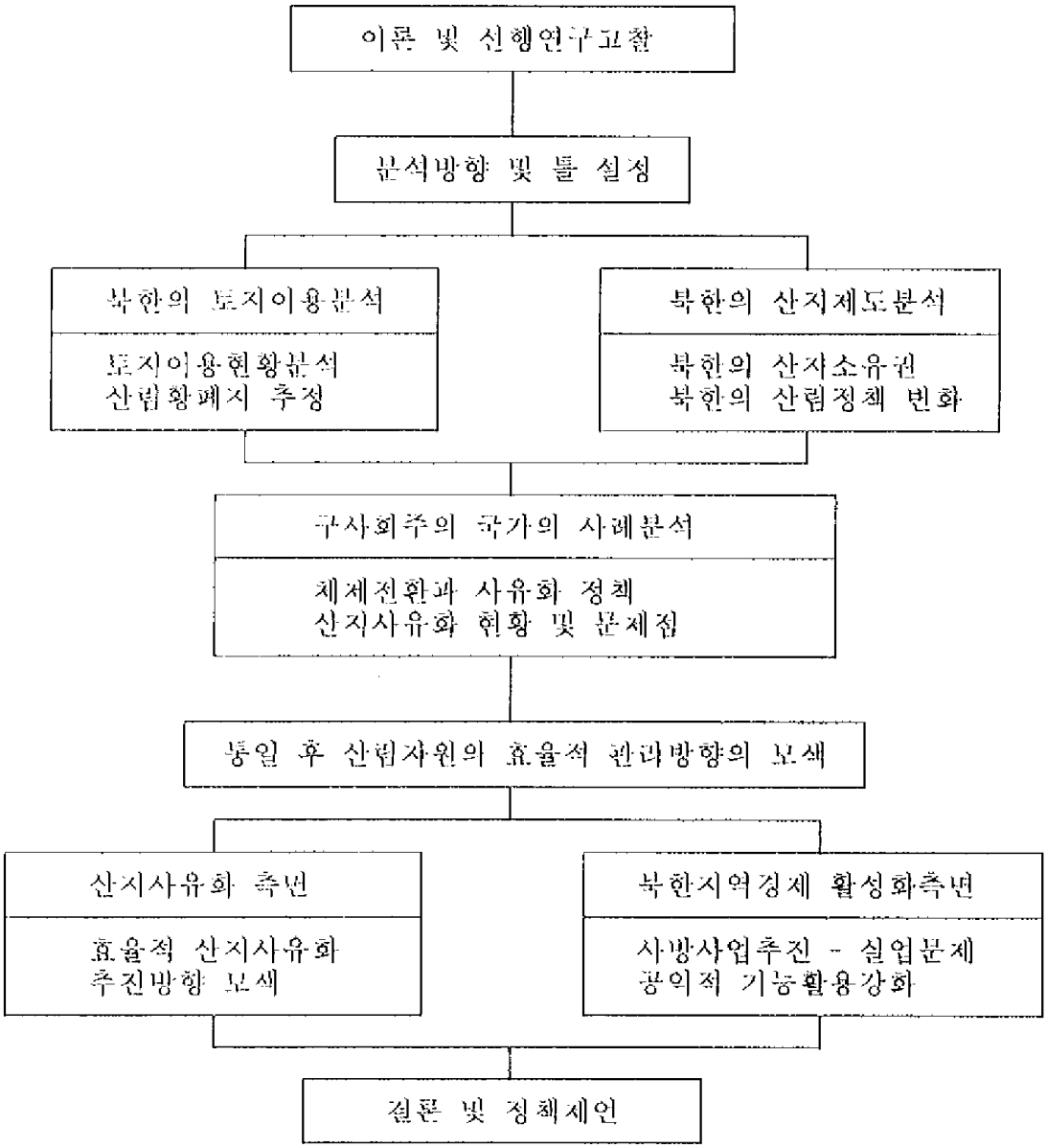
전체의 연구진행은 산림을 중심으로 토지이용현황 및 문제점 분석과 산지소유제도 현황을 분석하고, 체제전환에 따른 구사회주의 국가들의 산지사유화를 특히, 독일의 사례를 중심으로 시사점을 분석하여 통일 후 북한지역 산림자원의 효율적 관리방향을 모색하고자 하였다. <그림 1>

2. 북한의 산림현황

2.1 북한의 산림자원 현황

북한은 대부분의 국가통계를 대외적인 폐쇄성으로 인하여 공표하지 않고 있으며, 최근 국제기구에 발표하고 있는 통계자료조차도 서로 상이하여 국가통계의 신뢰성 자체를 의심할 수밖에 없는 실정이다.[2] 이는 산림자원의 경우에도 마찬가지로, 산림면적 및

<그림 1> 연구수행 체계도



임목축적과 관련한 자료도 직접적으로 발표하지 않고 있는 실정이다.

따라서, 북한의 산림면적 및 임목축적에 대하여는 일반적으로 과거에 국제기구 등에

2) 고일동, 오강수, 1998, 북한 경제통계의 실태와 과제, 통일대비 통계부문의 대응방안 워크숍자료, 북한이 '97년 5월 UN에 제출한 자료에서는 1인당 GDP를 $239로 보고한 반면에, '98년 3월 UNDP에 제출한 자료에서는 $481로 보고하여 공식발표자료에 대한 신뢰성도 결여되어 있다고 볼 수 있다.

보고된 자료를 기초로 하여 관련 자료들을 연계하여 추정하는 방법을 쓰고 있다. 그러나, 최근에는 정보통신 기술의 발달로 인공위성 자료를 이용한 개략적인 산림면적 추정기법 등의 활용이 가능해 짐에 따라 보다 신뢰성 높은 자료를 습득하는데 유용한 방법으로 이용되고 있다.

북한의 산림면적을 추정하기 위하여 우선 북한의 토지이용체계에 대한 이해가 필요하다. 북한에서 국토 및 토지이용의 근간이 되는 법률은 1977년에 제정된 「토지법」이다. 이 토지법에서는 토지를 그 용도에 따라 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지와 같은 6가지로 구분하고 있다. 이 중에서 산림토지는 산림이 조성되어 있거나 조성예정인 산야와 그 내부의 각종 이용지로 정의하고 있고, 그 관리는 국토관리기관과 토지를 이용하는 각급 기관 및 단체가 담당하며 이들은 산림의 남벌과 화전개간이 없도록 철저하게 감독·통제하도록 명문화되어 있다. 북한의 토지이용관리 및 감독은 각급 인민위원회와 정무원 및 행정위원회의 지도하에 국가관리기관이 통일적으로 수행하며 경작이 가능한 토지의 훼경, 타용도로 전용 등의 경우에는 허가를 받도록 되어 있다.

그러나, 북한의 자연여건상 농경지 확장과 산업용지, 주거용지 등의 수요는 제한적인 간석지 개발이외에 주로 산지의 타용도 전환에 의해 충당될 수밖에 없는 실정이며, 실제로도 이와 같은 토지이용정책이 추진되어 왔다. 특히, 북한은 1950년대부터 야산개간을 통하여 경작지, 과수원, 뽕나무밭의 확대 등 농업용지의 확장을 지속적으로 추진하여 산림의 상당부분이 농업용지로 전환되었음이 추정되고 있다.[3)]

일반적으로 현재까지 알려지고 있는 북한의 산림면적은 북한토지 전체면적인 1,240만ha의 77%에 해당하는 약 950만ha로 남한 산림면적의 약 1.5배 에 달하는 것으로 알려지고 있으며, 그 외에 논과 밭을 포함한 농경지가 200만ha로 전체면적의 16%를, 약 50만ha는 도시용지, 나머지 50만ha가 기타 용지로 구성되어 있는 것으로 추정되고 있다.[4)] 북한당국이 최근에 발표한 자료에 의하면 산지면적이 국토총면적의 약 80%를 차지하고 있으며, 이 중 약 60%가 해발 100~1,000m이내의 저산성 산지이며, 약 13%가 해발 1,000~2,000m인 중산성 산지, 해발 2,000m이상의 산지가 0.26%, 나머지가 해발

3) 김운근, 서승진, 김정봉, 1994, 북한의 임업과 수산업 개황, 한국농촌경제연구원, p19.

4) 통계청, 1997, 남북한 경제사회상 비교, p43.

100m이하인 것으로 발표하고 있다.[5] 그러나, 북한의 산림면적에 대한 자료는 다른 분야와 자료와 마찬가지로 추정자료간의 편차가 심각하여 그 통계의 정확성이나 신뢰성이 부족한 실정이다.[6]

이러한 문제를 해결하기 위하여 최근에는 인공위성을 이용한 토지이용현황의 분석작업이 다양하게 추진되고 있다. 인공위성 자료를 이용하여 추정한 북한의 토지이용현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한의 토지이용현황

구 분	산림	주거지	경지	초지	수역	기타	합 계
면적(천ha)	8,446	139	2,376	1,066	164	209	12,400
비 율(%)	68.1	1.1	20.2	8.6	1.3	1.7	100

자료 : 이승호, 1997, 인공위성에서 본 북한의 산림자원현황

이 자료에 의하면 전체 북한국토면적 1,240만ha중 산림면적은 약 68.1%인 845만ha로 조사되었으며, 주거지 1.1%, 논 7.6%, 밭 11.6%, 초지 8.6% 등으로 나타나, 지금까지 공식적으로 인용되고 있는 산림면적 950만ha에 비하여 95만ha가 감소된 것으로 추정하고 있다.[7] 이러한 결과는 해발고도가 낮은 지역을 중심으로 많은 개간이 이루어졌음을 나타내고 있다는 다른 연구결과[8]와 연계시켜 볼 때 실질적으로 많은 산림면적의 감소가 있었던 것을 실증적으로 보여주고 있다. 이러한 산림면적의 감소원인으로는 식량증산을 위하여 추진된 이른바 '다락밭' 개간사업과 협동농장의 연료림 채취로 인한 산림의 황폐화를 들고 있다.

---

5) 통일원, 1996, 북한경제통계집, p78, 조선중앙년감(1995)의 p66에서 재인용.

6) 김윤근 외, 1994, 전게서, p17. 본 자료에 의하면 직간접적으로 추정한 북한의 산림면적은 최소 630만ha에서부터 최대 985만ha로 추정되고 있으며, 북한의 토지이용체계 등을 감안해 볼 때 통일부에서 발표하고 있는 1993년 현재 947.7만ha는 적정한 추정치라고 판단하였음.

7) 이승호, 1997, 인공위성에서 본 북한의 산림자원현황, 월간 임업정보 제74호, 임업연구원, p47.

8) 김천, 1998, 원격탐사에 의한 북한산림의 황폐화 현황, 고려대학교 자연자원연구소주최, 산림환경의 모니터링에 관한 국제학술회의 논문집, 홍수피해가 컸던 황해북도지역의 인공위성 자료에 고도자료를 이용하여 분석한 결과, 해발 200m까지는 개간에 의하여 임목이 많이 훼손되었으나, 해발 300m이상의 산림에서는 임목의 보존상태가 양호한 것으로 분석되었다고 발표.

<표 2> 북한의 산림자원현황

구 분		산림면적 (천ha)	비율 (%)	임목축적 (천㎥)	비율 (%)	ha당 축적(㎥)
침엽수림	침엽수	955.1	11.3	46,703	13.6	48.9
	고산침엽수	720.4	8.5	39,699	11.6	55.1
	소 계	1,675.5	19.8	86,402	25.2	51.6
활엽수림	활엽수	4,415.3	52.3	163,879	47.8	37.1
	참나무	916.6	10.9	41,564	12.1	45.3
	소 계	5,331.9	63.2	205,443	59.9	38.5
혼 효 림		1,438.1	17.0	51,019	14.9	35.5
합 계		8,448.5	100	342,864	100	40.6

자료 : 이승호, 1997, 인공위성에서 본 북한의 산림자원현황

북한의 산림자원을 평가할 수 있는 또 다른 척도로 임목축적을 들 수 있다. 임목축적과 관련된 자료도 다른 자료와 마찬가지로 정확한 통계자료를 공표하지 않아 추정할 수 없는 현실이다. 1970년 북한에서 발표한 임목축적은 160백만㎥로 알려지고 있으며, 대부분이 이를 기초로 연간 순축적생장량을 가정하여 추정하고 있는 실정이다. 가장 최신자료인 중국임업부 발표자료인 500백만㎥는 직원의 북한출장시 습득한 자료로 보이나 정확한 출처나 수치의 근거가 의문시되고 있다. 따라서, 김운근 등(1994)은 1970년 발표자료를 기초로 연간 순축적생장량을 5%로 가정하여 추정한 결과, 1991년 현재 북한의 임목축적이 421백만㎥, ha당 평균축적은 44.8㎥으로 추정하고 있다.

그러나, 인공위성자료의 분석에서는 북한의 총임목축적을 1996년 현재 약 343백만㎥로 추정하고 있으며, ha당 임목축적도 40.6㎥로 나타나고 있어 1995년 현재 남한의 ha당 임목축적인 43.1㎥보다 비교적 임분상태가 불량한 것으로 나타나고 있다. 임상별로는 침엽수림이 전체 임목축적의 25.2%, 활엽수림이 59.9%, 혼효림이 14.9%를 차지하고 있으며, ha당 임목축적은 침엽수림이 51.6㎥, 활엽수림이 38.5㎥, 혼효림이 35.5㎥의 순으로 나타났다.[9] <표 2> 임상별 산림면적은 침엽수림이 19.8%, 활엽수림 63.2%, 혼효림이 17.0%를 차지하고 있으며, 고산침엽수림이 8.5%, 참나무림이 10.9% 분포하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이상과 같은 직·간접적 추정결과에 비추어 볼 때, 북한의 산림은 고도가 높거나, 교통이 불편한 입지의 산림은 남한에 비하여 상대적으로 양호한 삼림상태를 유지하고 있

9) 이승호, 1997, 전게서, p48.

는 반면, 도시인근이나 접근이 양호한 해발고도가 낮은 지역의 산림은 식량 및 에너지 문제의 해결을 위하여 심한 훼손이 진행된 상태라는 것을 알 수 있었다.

2.2 북한의 산림황폐 현황과 문제점

산림면적의 비중이 높은 것을 인식한 북한당국은 산림자원의 관리에 많은 관심을 기울여왔다. 따라서, 제3차 7개년계획 기간 중에 150만 정보의 조림목표를 설정하고 경제림조성을 목표로 산림조성사업을 추진하였으나, 20만 정보 새땅찾기운동, 전국토 다락밭만들기 운동, 각종 건설자재용 목재, 심각한 에너지난 해소에 따른 땔감획득을 위한 남벌 등의 영향으로 산림이 지극히 황폐화된 것으로 알려지고 있다.

실제로 1995년과 1996년의 엄청난 홍수피해를 입은 서남평야부의 평안남북도 및 황해남북도지역은 인구밀도가 높고 농업의존도가 높아 다락밭의 개발이 추진된 지역으로 전술한 바와 같이 해발 200m까지도 개간사업이 추진된 점에 비추어 볼 때, 그 황폐정도는 심각한 수준이라 판단할 수 있다. 이러한 결과는 북한의 행정구역별로 산림면적과 임목축적을 추정한 <표 3>의 결과를 보면 더욱 구체적으로 알 수 있다.

<표 3> 북한의 행정구역별 산림현황

행정구역	면적(㎢)	산림면적		임목축적		ha당축적 (㎥)
		면적(천ha)	비율(%)	축적(천ha)	비율(%)	
평양	2,113	134.2	63.5	4,061	1.2	30.3
남포	829	24.3	29.3	738	0.2	30.4
개성	1,309	53.0	40.5	1,564	0.5	29.5
강원도	11,150	749.9	67.3	30,494	8.9	40.7
황해남도	8,294	477.2	57.5	13,217	3.9	27.7
황해북도	8,154	477.2	58.5	14,704	4.3	30.8
평안남도	12,383	690.7	55.8	21,878	6.4	31.7
평안북도	12,575	792.7	63.0	22,487	6.6	28.4
자강도	16,764	1,406.5	83.9	59,417	17.3	42.2
양강도	13,888	1,214.4	87.4	56,219	16.4	46.3
함경남도	18,558	1,361.6	73.4	64,478	18.8	47.4
함경북도	16,745	1,063.9	63.5	53,606	15.6	50.4
합 계	122,762	8,445.5	-	342,864	100.0	40.6

자료 : 임형빈, 1994, 북한의 국토개발 - 도시와 교통을 중심으로
이승호, 1997, 인공위성에서 본 북한의 산림자원현황

이 표에서 북한의 ha당 평균축적인 40.6㎥이상이 되고 있는 시도는 동북부에 위치한 강원도, 자강도, 양강도, 함경남도, 함경북도 등 비교적 산림면적률이 60%이상인 지역으로 나타나고 있으며, 이 중에서도 양강도, 함경남도, 함경북도는 남한의 ha당 평균임목축적(43.1ha)보다도 높은 수준을 나타내고 있었다. 반면에, 3개 대도시와 남서부에 위치한 평안남북도, 황해남북도의 임목축적은 낮은 수준으로 분석되고 있다. 특히, 홍수피해가 심각하였던 황해남도의 경우는 ha당 임목축적이 27.7㎥로 남한의 1980년대 초의 임목축적과 유사한 수준으로 생각된다.

전술한 바와 같이 북한산림의 황폐화에 가장 큰 원인이 된 것으로 식량증산을 위한 농업구조개선사업과 에너지부족에 따른 에너지 확보를 들었다. 특히, 식량증산을 위한 농업구조개선사업의 일환으로 1970년대 초부터 추진해온 주체농법에 따른 밀식재배와 다락밭 건설을 들 수 있다. 특히, 무리한 다락밭 건설에 따른 산림의 황폐화는 최근의 홍수피해를 초래하여 농작물 생산에 막대한 지장을 초래하고 있는 현실이다. 다락밭 건설은 각 시·군의 인민위원회와 농업위원회가 주관하여 경사 18도 이하의 산림 및 가용토지를 작물생산 가능지로 개발한 것이다. 1985년 북한이 발표한 다락밭 개발면적은 167천ha로 알려지고 있으며, 1980년대 중반까지는 뽕나무와 사과, 밀원, 식량작물 생산에 이용하여 식량증산에 어느 정도의 효과를 본 것으로 알려지고 있다.[10] 그러나, 다락밭에 토사유출 방지장치가 설치된 것이 확인되지 않고 있으며, 작물도 지력요구도가 높은 옥수수를 주로 재배하고 농기계 사용의 한계와 비료 및 농약부족 등으로 활용도가 극히 저하되었다고 알려지고 있다.[11]

또한 북한은 산림의 국유화 과정에서 배정된 약 40만ha의 협동농장림중 40~50%인 15~20만ha가 다락밭으로 개간되어 심각해진 연료난과 함께 황폐되었다. 따라서, 북한에는 약 317~367천ha의 다락밭으로 개간된 방치산지가 있는 것으로 추정되고 있다.[12]

그 외에도 <표 1>에서 초지로 분석되고 있는 1,066천ha는 북한에서 공식적으로 발표

10) 김운근, 1997, 남북한 관계개선을 위한 농업분야 경제협력 방안, 한국사회문화연구원·한세정책연구원주최 남북경협 공개토론회, p83.

11) 히라따 류타로, 1997, 북한의 농업기반 실태와 국제협력방안, 농어촌진흥공사주최 북한농업기반 국제세미나 자료집, pp53~58.

12) 이광원, 1997, 북한 황폐산림 실태와 복구대책, 고려대학교 자연자원연구소주최통일과 한국임업세미나, pp48~51.

한 1970년의 초지면적인 99천ha보다도 10배 정도인 967천ha가 증가한 부분으로 이는 대부분이 산림이었던 부분이나 벌채로 인하여 황폐화된 지역이라 추정되고 있다.[13] 또한, 북한당국이 지정한 산림 중 임업부에서 관리하는 54%의 임산공업림을 제외하고는, 나머지는 관리부처별로 관리하거나 연료림 등으로 이용하고 있다. 따라서, <표 1>의 자료를 기준으로 할 때, 46%에 해당하는 약 2,974천ha는 ha당 임목축적이 10㎥이하로 산림이 거의 황폐된 상태라고 간주하여도 될 부분으로 통일 후 산림복구에 관심을 두어야 할 부분이다.

따라서, 통일전이라도 북한의 농업구조개선을 위한 지원사업의 일환의 하나로 토사유출의 방지를 위한 약 317~367천ha에 대한 사방사업이 우선적으로 추진될 수 있는 방안을 검토해 보아야 할 것이다.

식량증산을 위한 농업구조개선사업 외에 북한의 산림황폐화를 가져온 다른 요인중의 하나는 무계획적인 연료림의 활용을 들 수 있다. 총체적 외화부족에 따른 에너지 난으로 인하여 일부 도시를 제외한 대부분의 가구가 주요 에너지원으로 임산연료를 사용하고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히, 구사회주의 국가의 체제전환이 이루어진 1980년대 말부터는 구소련으로부터 석유의 공급이 감소, 중단됨에 따라 전력난, 기계작업의 곤란 등으로 임업생산량도 줄어들게 되었다.

따라서, 지역별로도 도시지역과 도시근교 농촌의 협동농장은 임산연료 75%, 기타 농산부산물 20%를 사용하고 있으나, 산간이나 일반농촌 지역에서는 95%이상을 임산연료에 의존하고 있는 것으로 알려지고 있다.[14]

이상과 같이 북한산림의 황폐화 원인으로 들고 있는 식량난과 에너지난은 북한체제의 존립을 좌우할 정도로 중요한 사안으로 대두되고 있으며, 이러한 사안에 가장 핵심적인 분야로 산림자원의 관리가 연계되어 있다는 사실에 통일의 여부와 관계없이 한반도라는 국토공간의 효율적 이용이라는 측면에서 시급한 대안마련이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

---

13) 이광원, 1997, 전게서, pp45~48.

14) 이광원, 1997, 전게서, pp51~53.

3. 북한의 산지소유와 산림정책

3.1 북한의 토지개혁과 산지소유권

북한은 해방이후 정권수립이전인 1946년 3월5일 '북조선임시인민위원회'를 구성하고 위원장인 김일성의 명의로 '토지개혁에 관한 법령'을 공포하여 토지개혁에 착수하였다. 토지개혁을 추진한 배경으로는 사회주의 이념의 실현에 따른 체제 개혁적인 측면도 있었으나, 그보다 더 중요했던 요인은 일제하 북한지역이 중공업 위주로 발달됨으로써 남북분단 후 어려워진 식량사정을 해소하고, 일제하 집중화된 토지소유를[15] 비롯하여 과대한 소작료 지불 등 식민지 봉건적 토지소유제도를 타파하는데 있었다.[16]

토지개혁의 대상으로는 일본, 일본인과 일본인 단체가 소유한 토지와 조선인으로 일본에 적극 협력한 자의 소유지 또는 해방당시 자신의 지역으로부터 도주한 자의 소유지에 해당하는 적산토지와 5정보 이상의 조선인 지주의 토지, 자경하지 않고 전부 소작을 주는 소유자의 토지, 면적에 관계없이 계속적으로 소작을 주는 모든 토지, 5정보 이상을 소유한 성당·사원 기타 종교단체의 소유의 소작토지가 해당되었으며, 그 외에 지주의 가축, 농기구, 주택, 일본정부, 일본인, 일본단체소유의 과수원 및 과수, 농민이 소유한 소규모 산림을 제외한 모든 산림이 포함되었다. 따라서, 토지개혁은 농지뿐만 아니라, 산림과 공장, 광산 등 전 국토에 대해 실시되었으며, 이는 전반적인 몰수에 의한 국유화 조치로 나타났다. 이 당시 산림은 1946년 6월 임야관리령에 의하여 국유림과 민유림으로 구분하였다.

북한의 토지개혁은 1947년 3월까지 이행토록 함으로써 그 시행기간을 1년으로 설정하였으나, 사실상 즉시 단행되어 불과 20일만에 완료되었다. 1946년 11월1일 '토지개간법령'을 공포하여 토지개간을 허가 받도록 하였으며, 개간된 토지에 대해서는 매매를 금지시켰고, 1947년 3월22일에는 '산림에 관한 결정서'를 공포하여 묘지 및 집터에 부속된 소규모 산림을 제외한 모든 산림을 무상으로 북조선 인민위원회에 이양토록 규정하여 산림의 실질적인 국유화가 완료되었다고 볼 수 있으며, 그 동안 국유림과 민유림

15) 토지개혁당시 북한총농가 호수의 4%인 46,134호의 지주가 경지의 과반수 이상을 소유했다고 함.

16) 김영윤, 1996, 북한 토지소유제의 전개과정, 월간북한 12월호, 북한연구소, pp124~133.

으로 구분되던 산림을 사적소유의 개념을 배제하고자 국가기관이 직접 관장하는 국가림과 지방기관이 관장하는 지방림으로 구분하여 산림의 국가소유를 확고히 하였다.[17]

토지개혁조치 후 북한은 1946년 8월 산업 · 철도 · 운수 · 체신 · 은행 등을 국유화하였으나, 산림을 포함한 토지개혁과 국유화조치는 1948년 9월8일 '조선민주주의인민공화국 헌법'에 의하여 추인 됨으로써 '토지개혁에 관한 법령'이 공포된 지 2년이 지나서야 토지개혁 실시에 대한 법적 근거를 마련한 셈이었다. 한편 '조선민주주의 인민공화국헌법' 제7조에는 "아직 토지개혁이 실시되지 아니한 조선 안의 지역에 있어서는 최고인민회의가 규정하는 시일에 이를 실시한다"라고 규정하고 있음으로써 남한지역에 대한 토지개혁의 근거규정을 마련하고 있음을 알 수 있다.

토지개혁 당시 42만 호로부터 몰수한 토지는 북한 총경지면적 198만 정보의 약 51%인 101만 정보에 달했으며, 이는 지주가 소유했던 토지의 80%이상이었다. 또한 몰수토지 중 98%의 농경지가 경작이 가능하였으며, 계속적으로 소작을 준 농가호수도 전체의 54%를 차지한 것으로 알려져 있다.[18]

몰수된 토지는 토지비옥도, 토지구성, 이용조건 등 토지의 질과 가족수, 가족내 노동능력 소유자의 수를 기준으로 책정한 점수계산방식을 통해 평균 1.4정보규모로 72만 호에 분배하였는바, 고용농민에게 22,387정보(2.2%), 토지가 전혀 없는 농민에게 603,407정보(60.3%), 토지가 적은 농민에게 345,974정보(34.6%)가 분배되었고, 이주한 지주에게는 9,622정보(1%)를 분배하고 나머지 1.9%는 인민위원회가 보유하였다. 이렇게 분배받은 토지는 도인민위원회가 토지소유권에 대한 증명서를 교부 · 발급하고, 토지대장에 등재하였으나, 토지권의 매매 · 저당 · 소작은 금지되었다.

토지개혁을 통해 토지가 몰수된 지주들은 타향에서만 토지를 분배받을 수 있도록 함으로써 지주들을 다른 지방으로 강제 이주시키는 효과를 가져왔으며, 몰수토지의 무상분배는 농민계층으로부터 환영을 받아 북한정권 수립의 지지기반이 되었으나, 분배된 토지에 대한 일체의 처분권을 부여하지 않았기 때문에 진정한 의미에서의 토지분배보다는 명목적인 토지분배에 그친 것이라 평가할 수 있다.

토지개혁의 실시로 인하여 북한농업은 소규모 개인농업 중심의 소상품 생산구조로

17) 이광원, 1996, 통일 이후 산지제도, 한국농촌경제연구원 연구보고 R342, pp36~40.

18) 김영윤, 1996, 전게서, p.127.

전환시키는 결과를 가져왔다. 그러나, 이와 같은 소상품 생산구조적 농업으로는 농촌의 부흥과 농민의 생활개선이 어려운 점을 인식하게 되었으며, 전후의 피폐된 농촌을 계획적으로 발전시키고 확대재생산을 위하여 1953년부터 1958년까지 사회주의적 집단협동화를 추진하였다.

농업의 집단화가 완료된 후 북한의 토지를 포함한 생산수단에 대한 사적소유권을 완전히 폐지하고 사회주의적 소유권을 확립하기 위한 법적 정비를 필요로 하게 됨에 따라, 1963년 12월17일 토지관리규정과 기타 토지관련 규정을 통합한 '토지법'을 정령으로 채택하게 되었다. 이 정령은 공포되지 않았지만 이를 통해 북한은 종전의 토지관리 규정이 행정준칙적 성격에서 벗어나 일반주민에 대한 토지이용과 관리체계를 구체적으로 규제하는 법적 체계를 갖추게 되었으며, 토지의 사회주의적 소유가 법적으로 확고해졌다.

북한은 다시 1977년 4월29일 최고인민회의 제5기 제7차 회의에서 '조선민주주의 인민공화국 토지법'을 채택하여, 그해 6월부터 시행하였다. 토지법은 토지의 소유·이용·관리관계를 단일법으로 체계화한데 그 의의를 찾을 수 있으며, 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없는 국가 및 협동단체의 소유로 규정하고 있었다.

국가소유토지는 전체인민의 소유이며 소유범위에 대해서는 제한을 두지 않고 있으며, 협동단체소유 토지는 협동경리에 들어 있는 근로자들의 집단적 소유이며 이를 국가가 법적으로 보호하고 있는 것으로 규정하고 있다.

현재 북한의 농경지중 90%이상이 협동농장의 집단소유하에 있고, 1966년 3,778개소에 달하던 협동농장의 숫자는 1988년 약3,400개소로 감소되었으며, 평균규모는 약275호, 경지면적은 약466ha에 달하는 것으로 알려져 있다.[19]

한편, 협동농장의 조합원 각 농가에 단체의 공동소유토지 중의 일부를 분배하여 자유로운 경작권을 부여한 '텃밭'을 인정하고 있는데, 텃밭에는 채소 등을 재배하여 자체소비 또는 농민시장 등에서 판매하여 소득을 올리는데 이용되고 있다. 초기에는 텃밭을 30~50평까지 허용하였으나, 최근에는 약 20평정도로 축소된 것으로 알려지고 있다. 북한은 개인에게 텃밭에 대해 사용권의 일종인 배타적 개인경작권을 부여하고 있으나, 텃

19) 이태일, 1994, 통일시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제, 북한 및 통일연구 논문집, 통일원, p464.

발자체에 대한 개인적 소유권과는 관계가 없는 것이다.

북한의 헌법과 민법, 토지법에 규정하고 있는 소유권은 크게 소유형태에 따라 국가소유권, 협동단체소유권, 개인소유권으로 구분되며, 토지는 국가소유권 또는 협동단체소유권만이 대상으로 되어 있다. 산림과 공장용지는 국가소유의 대상이 되며, 농지는 국가소유도 가능하나 대부분이 협동단체의 소유로 되어 있다. 특히, 임산자원, 지하자원, 수산자원을 비롯한 모든 자연자원, 중공업, 경공업, 임업과 관련된 중요공장, 기업소, 항만, 은행, 교통운수, 체신, 방송기관, 학교, 중요문화시설은 오직 국가만이 소유할 수 있도록 규정하고 있다.

관리권의 변화가 많았던 공동이용림도 국가소유가 우선한다고 볼 수 있다. 공동이용림은 1947년 7월8일 산림에 관한 결정서에 의하여 농민생활 및 영농에 필요한 임산물 생산을 자급자족하기 위해 농가인근에 설치한 지방림이다. 공동이용림은 후에 협동조합림으로 전환되어 해당 협동조합이 관리하게 되었지만 본래 사유림이었다. 때문에 인근협동농장 농가의 연료채취 등이 관행화되어 이들 산림을 이해관계가 있는 협동농장이 관리하도록 사후 조치한 것이다. 본질적으로 공동이용림은 본래 국가림내에 설치한 국유림이었으며, 후에 지방림으로 관리주체만 바뀌었을 뿐이며, 단지 협동단체에 이용권을 부여하고 있는 형태이다. 이 외에도 각 인민위원회 소관의 각 기관, 기업소, 학교, 부대담당림 또한 국가소유로서 이들 단체는 부족한 노동력 제공의 의무만 부여하고 있는 형태로 소유와는 무관하다.[20]

이상의 규정에 비추어 볼 때, 산지소유는 모든 인민의 공동재산으로서 국가발전을 위한 원천이므로, 그 소유는 국가만이 가능하고, 국가가 이를 철저히 보호하며 국가의 지도와 계획으로 경영 및 관리를 하게 한다는 의미이다.

3.2 북한의 산림정책

1940년대 북한의 산림정책은 토지개혁과 관련하여 모든 산림의 국유화를 추진하면서 사회주의식 산림관리체계를 수립하였으며, 1950년대에는 전쟁수행과 전후복구에 관련된 사업 특히, 전후에 전인민적 노력동원에 의한 식수 및 사방사업을 추진하고 전후복

20) 이광원, 1996, 전게서, pp36~40.

구사업에 필요한 목재생산의 확대정책을 추진하였다. 1960년대에는 산림피해 근절을 위한 산림보호강화정책을 중점적으로 추진하였으며, 1970년대에는 북한경제의 전반적인 악화로 인하여 임업부문도 위축되었다가 1977년의 토지법 제정을 계기로 우리 나라의 국토종합개발계획과 유사한 국토건설총계획 차원에서 기본적인 산림정책 방향을 제시하였다. 1990년대 들어서는 산림의 종합적 이용을 통한 지역경제발전을 모색하는 한편 '산림법'의 제정을 통하여 임업분야의 만성적인 문제점을 해결하고자 시도하였다.[21]

해방이후부터 1950년대의 산림정책은 사회주의적 산림관리체계의 강화에 비중을 두어 1946년 3월의 '토지개혁에 대한 법령'과 1947년 12월의 '지하자원, 산림, 수역국유화령'을 계기로 산림의 국유화 작업을 사실상 완료하였고, 1950년 1월에는 산림보호, 특별보호림, 산화방지, 임산물처분 및 단속에 관한 사항 등을 주요내용으로 하는 '산림관리에 관한 규정'을 시행하여 산림보호를 강화하였으며, '내각산림국 산하 각 기관에 대한 규정'에 의해 중앙의 산림행정부서를 내각산하 산림국으로 승격·독립시키고 산림국 직속으로 임산사업소, 제재공장, 기본건설사무소, 물자관리소 및 목재판매소를 두는 등 산림행정 조직을 강화하였다. 1953년 이후에는 전쟁으로 황폐화된 산림의 복구를 위하여 본격적인 조림과 사방사업에 중점을 두어 추진하였다.[22]

1960년대에 들어서는 3년이 연장되어 실시된 1차 7개년계획(1961~1970년) 기간동안에는 펄프제지림, 유지림, 수원함양림, 사방림, 방풍림과 같은 산림의 공익적 기능을 함양하기 위한 조성정책이 중점적으로 수행되었으며, 1960년 12월 폐지(1960. 4.29)하였던 임업성을 다시 부활시켜 확대 개편하였고, 1963년 7월에는 매년 4월1일부터 15일까지를 식수기간으로 지정하고, 1964년 5월에는 산림과학연구원을 설립하는 등 본격적인 임정추진을 위한 정비와 기틀을 마련한 시기라고 할 수 있다.

1970년대에 들어서는 전군중적 운동을 통한 경제림의 확대, 순환식 벌채방법의 시행 및 원목생산 증대, 임업기계수준의 제고, 임산화학공업의 발전 및 원목의 종합적 이용도 제고에 중점을 둔 산림정책을 추진하였다. 1971년 3월에는 4월6일을 '식수절'로 제정하였으며, 산림의 종합적인 국토이용관리측면에서 구분하여 다루는 '토지법'을 1977년 4월 29일 제정하였다.

---

21) 법원행정처, 1997, 북한의 부동산제도, p67에서 재인용.

22) 김운근 외, 1994, 전게서, pp22~34.

1980년대에 들어서는 수종갱신을 위주로 한 조림사업의 강화와 순환식 벌채의 전면적 추진을 통한 원목생산 증대, 임산화학공업의 발전을 통한 목재의 종합적·효과적 이용 등이 임정의 주요추진과제였다. 효과적인 임정의 추진을 위하여 1980년 1월 임업총국을 임업부로 승격하였으며, 3차 7개년 계획기간(1987~1993년)동안에는 경제수종 식재를 통한 산림자원의 증대, 임지의 확대개발, 기계화에 의한 원목생산 증대, 목재의 종합적·효과적 이용, 잣나무·잎갈나무 등 경제림 150만ha의 조성을 주요추진사업으로 선정하여 추진하였다.

1990년대에는 지리적 특성과 현실적 조건에 맞는 조림사업 수립에 의거하여 속성경제수종을 많이 식재하고, 근로자들에게 기념식수림, 사로청림, 소년단림 등의 조성운동과 녹화근위대 활동을 강화하는 등 산림자원의 증식에 전력을 기울였으며, 또한 임업부, 교육위 및 해당기관의 근로자, 청소년, 학생들에 대한 산림애호, 교양사업 등의 강화에 주력하였다. 이와 동시에 산림부분에서 이룩된 성과를 법적으로 공고히 하고, 산림자원을 더욱 늘이고 효과적으로 이용하며 그에 대한 지도통제사업을 개선하기 위하여 순환식 벌채의 실시, 1그루 벌채시 10그루의 나무심기 등을 골자로 한 명실상부한 '산림법'을 1992년 12월 제정하였는데, 산림의 조성, 보호, 자원이용 등의 부분은 1977년에 제정된 '토지법'의 내용과 크게 변화된 것이 없었다.

이처럼 북한의 산림정책은 경제정책의 한 부분으로 북한의 경제정책기조인 자력갱생에 의한 자립적 경제건설에 맞추어 중앙집권적 계획경제의 한 부분으로서 중앙정부차원에서 추진되었음을 알 수 있다.

북한 산림정책의 기조는 국토이용의 근간을 이루는 토지법에 잘 명문화되어 있다고 할 수 있다. 북한토지법(이하 '토지법'이라 함)은 전문이 6장 80조 중 제4장의 토지관리부문 제30조부터 제40조까지 총11개 조항에서 산림정책 및 관리방향을 제시하고 있다.

토지법 제30조에 의하면 '산림건설사업은 토지를 철저히 보호하며 나라의 부강발전과 후손만대의 번영을 위한 만년대계의 대자연개조사업'이라고 강조하고 있으며, 제32조에는 '기관, 기업소, 학교, 단체 및 공민들은 봄과 가을에 나무심기에 적극 참가하며 산림을 잘 보호·관리하여 온 나라의 산을 푸른 낙원으로 만들어야 한다'고 하여 산림녹화사업의 중요성을 강조하고 있다. 이를 위하여 '국가는 목재생산기지를 튼튼히 꾸리며 목재에 대한 기관, 기업소들의 수요를 충족시키기 위하여 임산공업림과 기관, 기업

소의 자체림을 설정하고, 해당기관, 기업소는 나무를 계획적으로 심고 잘 관리하여 튼튼한 목재생산기지를 만들어야 한다'고 제33조에 규정하고 있다.

<표 4> 주요산림정책의 남북한 비교

	남 한	북 한
해방이후 50년대	- 전쟁등으로 산림자원 극도로 파괴 - 산림보호 임시조치법에 의한 산림계 조직(1951)	- 해방후 사회주의적 산림관리체제 강화에 중점 - 산림자원에 관한 규정제정(1950)
60년대	- 산림법 제정 (1962) - 경제개발계획의 추진으로 국민경제가 발전함에 따라 목재수요 급증 - 산지장기이용계획 수립	- '공훈벌목공'칭호제정 (1962) - 매년 4월1일부터 15일까지 식수기간 지정(1963) - 산림과학연구원 설립(1964)
70년대	- 산림기본계획 수립시행(1973) - 한독임업기술협력사업 추진 (사유림협업경영시범모델사업, 1974) - 화전정리사업의 지속추진 - 임업기술지도원의 임협배치(1978)	- 4월6일을 식수절로 제정(1971) - 토지법 제정(1977)
80년대	- 민유림 임도를 국고보조사업으로 추진, 사유림의 협업경영 전국적 확대 (1984) - 산지자원화 계획 수립 (1987)	- 임업총국의 임업부 승격(1980) - 경제수종 식재 및 임지확대개발을 위한 3차7개년계획추진 (1987~1993)
90년대	- 산림개발사업단 조직(1990) - 임도시설기본계획 수립 - 제4차 산림기본계획 수립(1998)	- '모범산림 시,군,구역'칭호 제정 (1991) - 산림법 제정(1992) - 산림법 개정(1995)

자료 : 이용범, 1997, 통일 후 토지제도 개편에 따른 산림정책 방향

북한에서 산림은 인민경제발전과 인민생활향상의 요구에 맞게 장기적·계획적으로 이용하도록 명문화되어 있으며, 벌채시에는 국토관리기관과 해당 기관의 허가를 받아 고령목, 성숙목, 피해목 등을 우선적으로 벌채하여야 하며, 통나무의 순환식 벌채를 보

장하도록 규정하고 있다.(제36조) 또한, 세부적인 산림의 이용과 관리를 위하여 국토관리기관, 해당기관, 기업소, 단체는 산림설계에 따라 해당지대의 자연경제적 조건에 맞는 재지림, 기름나무림, 섬유원료림, 산과실림, 땔나무림 등을 조성하여 임상을 개조하며 빨리 자라고 쓸모있는 수종을 배치하고 밀식하며, 침엽수 및 활엽수로 구성된 혼효림을 만들어 산림의 단위당 축적을 높이도록 하고 있고, 국가는 혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 특별보호림을 설정하고, 산림에 대한 학술연구를 위하여 자연보호구림을 정할 수 있도록 하고 임목의 벌채를 금지하고 있다. 이와 함께 지대적 특성에 맞게 방품림, 사방림, 수원함양림 등 보호림을 조성하고, 사방야계 구조물을 설치하여 자연재해로부터 국토를 보호하고 풍치를 아름답게 유지하도록 규정하고 있다. (제31조, 37조, 40조)

산림의 관리와 관련하여서 국가는 목재생산기지를 튼튼히 꾸리며, 목재에 대한 기관, 기업소들의 수요를 충족시키기 위하여 임산공업림, 기관 및 기업소의 자체림을 설정하도록 규정하고 있으며, 해당기관 및 기업소에서는 자체림에 나무를 계획적으로 심고 잘 관리하여 튼튼한 목재생산기지를 꾸리도록 하고 있다. 또한, 농촌주변의 산림을 울창하게 만들며, 산림자원과 땔나무에 대한 협동농장의 수요를 충족시키기 위하여 협동농장림과 땔나무림을 설정하고, 해당 협동농장에서는 이곳을 무상으로 나무를 많이 심고, 보호·관리하도록 규정하고 있으며, 산림조성 전망계획에 맞추어 인민경제적 의의가 크고 빨리 자라는 나무모를 많이 생산할 수 있는 양묘장을 설치하도록 규정하고 있다. (제33조, 34조, 35조) 이와 함께 산불에 대한 감시를 강화하기 위하여 필요한 지점에 산불막이선을 설치하거나 인원과 설비의 동원체계를 세우는 등 산불로부터 산림을 보호하기 위한 사업을 조직진행하고, 송충이를 비롯한 병해충에 의한 산림의 피해를 막을 수 있도록 산림을 제때에 소독하며 해로운 벌레를 잡아먹는 유익한 동물을 보호·증식하는 등 필요한 사업을 추진하도록 규정하고 있다.(제38조, 39조)

이와 같이 북한에서는 종합적인 국토이용의 근간이 되는 토지법에서 산림관련 내용을 비중 있게 다루고 있다는 점만을 보아도 산림자원의 관리와 이용에 대하여 범국가적 차원에서 중요하게 다루고 있다는 것을 알 수 있다.

이상과 같이 북한의 산림정책 중에서 가장 비중을 두고 지속적으로 추진하여온 사업은 조림에 의한 산림자원 조성사업이다.<표 5> 소위 자력갱생 경제원칙을 지켜온 북한

으로서는 목재 등 임산물의 자급자족 또한 국가적인 주요 과업으로 취급하게 되었고, 이에 따라 조림사업도 비중 있게 취급하고 있다.[23] 이러한 사실은 극심한 홍수피해로 많은 지역이 황폐화된 가운데서도 식목행사에 대규모의 인원이 동원되는 등과 같은 사실만 보아도 북한당국이 산림의 자원화에 얼마나 많은 관심을 기울이고 있다는 점을 알게 하고 있다.

북한은 해방직후부터 조림사업에 착수하였는데, 1950년까지는 전반적인 국가산림관리체계의 구축과 더불어 조림추진체계를 발전시켜 나가면서 황폐산지 및 무립목지에 대한 녹화조림의 확대를 도모하였다. 6·25전쟁이후 1954년부터는 1차 7개년계획이 착수되기 전인 1960년까지 현존하는 무립목지에 대한 조림과 동해안의 방품림 조성을 기본적으로 완료한다는 목표를 제시하였으며, 유용수종의 식재비중을 높이고, 농업협동조합, 기업소 등의 조림반 조직, 전인민적 식수운동의 전개, 활착률의 제고 등을 제시하였으며, 계획기간 중 조림목표량은 500천ha까지 달하였다.

1961년부터 시행된 제1차 7개년계획(1961~1967)기간 동안에는 조림목표량을 800천ha로 확대하고 종전과 비교하여 수종의 배치 등을 구체화하는 등 보다 발전적인 조림시책을 시도하였다. 이 계획에서 군중적 운동을 통하여 쓸모 없는 임지들을 경제적으로 유용한 산림으로 개조해 나갈 것을 조림의 방향으로 제시하면서, 특히 속성수에 의한 펄프제지림 조성, 잣, 호두 등의 유지림 조성, 밤나무 등의 유실수림 조성도 광범위하게 조성할 것을 제시하였다. 또한, 이와 같은 경제림 조성과 아울러 도시원림화사업을 군중적 운동으로 전개하여 추진하고 수원함양림, 사방림, 호전림 등의 계속적인 조성과 동서해안 일대의 방품림 조성사업도 병행할 것을 제시하였다.

1971년 3월25일에는 최고인민회의 상임위원회 정령으로 4월6일을 식수절로 정하였으며, 이어서 경제발전 6개년계획(1971~1976)에서는 조림목표량에 대한 언급 대신에 전군중적 운동으로 목재림, 섬유제지림을 많이 마련하고 특히 유지림을 대대적으로 조성할 것을 제시하였다.

1978년부터 시행된 제2차 7개년계획(1978~84)에서는 조림사업을 강화하여 계획기간 중에 170천ha 이상의 섬유제지림, 340천ha 이상의 유지림을 더 조성할 것과 전망성있는 공업림 조성을 위하여 평양포플러, 수삼나무, 삼송 , 아깔나무(잎갈나무) 등의 속성용재

23) 김운근 외, 1994, 전게서, p54.

수종을 많이 조림할 것이라는 언급만이 있었다.

1987년부터 추진된 제3차 7개년계획(1987~93)에서는 조림목표량을 1,500천ha로 규정하고, 이깔나무를 비롯한 속성경제수종을 많이 심을 것을 강조하였다.

<표 5> 주요 계획기간별 조림계획 및 실적

계획기간	조림계획 및 실적	
	조림계획	조림실적
2차 1개년계획 (1948년)	56천ha	
2개년계획 (1949~50년)	'49년 : 80천ha '50년 : 150천ha	
3개년계획 (1954~56년)	189천ha	189천ha
5개년계획 (1957~61년)		500천ha (계획의 180% 수행)
1차 7개년계획 (1961~67년)	800천ha	914천ha
6개년계획 (1971~76년)	호도나무림 30천ha	
2차 7개년계획 (1978~84년)	섬유제지림 170천ha 기름나무림 340천ha	
3차 7개년계획 (1987~93년)	경제림 1,500천ha	

자료 : 통일원, 1996, 북한경제통계집

이처럼 북한이 직·간접적으로 발표하는 조림계획이나 조림실적은 지속적으로 제시되고 있으나, 조림실적에 대한 명확한 발표가 거의 없다는 점에 비추어 볼 때, 과거 우리 나라에서 추진하였던 산림녹화계획의 성과처럼 가시적인 성과가 거의 없다는 점을 추정할 수 있다. 즉, 조림사업 직후 경제림 조성을 위하여 필수적인 육림사업에 대한 투자가 극히 저조하게 이루어지고 있다는 점을 추정할 수 있을 것이다.

4. 구사회주의 국가의 산지소유제도 개편

4.1 동구 주요국가의 체제전환과 토지사유화

1990년을 전후로 동구사회주의국가들은 시장경제체제로의 전환을 추진하여 왔다. 지난 50여 년간 사회주의 계획경제체제를 유지하여 온 이들 국가들에게 있어서 시장경제체제로의 전환이란 결코 쉬운 일이 아니었다. 경제체제의 전환이란 각종 법·제도의 전환뿐만 아니라 의식 및 관행의 전환도 수반되어져야 하기 때문이다. 그리고 이러한 전환은 대부분의 경우 경제 전 부문에 걸쳐 즉각적이고 전면적인 전환을 의미하고 있기 때문에 대다수 국민들의 적응이 어려웠으며, 또한 체제전환에 따른 경기침체라는 과도기적 고통을 수반한 것을 보아왔다.[24]

이러한 이유로 인하여 동구권 국가들의 체제전환에 따른 경험은 통일을 대비하고 있는 우리 나라의 입장에서 중요한 교훈이 되고 있다. 특히, 독일의 경우는 경제체제의 전환과 통일을 동시에 이룸으로써 경제체제의 전환만을 추진하고 있는 다른 국가들에 비하여 우리에게 주는 시사점이 더욱 크다고 할 수 있다.

독일의 통일과 동구 주요국가들의 체제전환은 구소련의 지도자였던 고르바초프가 등장하여 개혁의 바람을 불러일으키면서 본격화되었다고 볼 수 있다. 1989년 2월 헝가리가 공산국가로는 최초로 다당제를 선언하였으며, 이를 시작으로 1989년 6월 폴란드의 총선, 1989년 11월 베를린장벽의 붕괴, 1989년 12월 체코 시민포럼지도자 하벨의 대통령 당선과 루마니아의 차우체스크 처형, 1990년 3월 헝가리의 총선거, 6월 불가리아 국민의회 총선실시 등을 거치면서 동구전역에 민주개혁은 급속도로 진행되었다. 동구의 구사회주의 체제는 1991년 3월 알바니아의 다당제선거를 끝으로 종식되게 되었다.

동구 각국은 기존의 중앙계획경제체제에서 탈피하여 가능한한 단기간 내에 시장경제체제로의 정착을 유도하고자 노력하였다. 시장경제에서 계획경제로 이전하는 과정에서 사유재산의 몰수를 통한 공유화가 중요한 역할을 하였듯이 계획경제에서 시장경제로의 전환에 있어서는 사유재산권의 보장과 사유화의 추진이 가장 핵심적인 사안이 되고 있다.[25]

---

24) 조동호, 1998, 폴란드의 경제체제전환 사례연구, 한국개발연구원 정책연구시리즈 98-01, p5.

25) 한국감정원, 1996, 통일후 북한의 토지문제에 관한 연구, pp39~75.

이는 사유화를 통한 사유재산의 보장으로 개인의 경제활동을 활성화하고 시장경제를 유지·발전시키기 위함이다. 독일의 경우, 구동독 지역에서 공산정권에 의하여 몰수된 재산의 원소유권 반환과 신탁관리청이 주도하여 매각을 통한 사유화를 적극적으로 추진하여 왔으며, 기타 동구국가들도 개혁초기부터 사유화를 위한 제도적인 기반을 마련하면서 사유화를 시작하였으나 1991년 상반기부터 중점적으로 사유화를 추진하면서 시장경제의 기반을 확고히 하여 구체제하에서 비효율적으로 운영되던 기업을 경쟁력 있는 기업으로 육성하려 노력하고 있다.

기존 사회주의 체제하에서 토지는 국가소유를 원칙으로 하고, 그 이용을 국가가 계획적으로 통제하여 왔다. 그러나, 토지사용에 대한 비용측면이 고려되어 있지 않았기 때문에 공간구조의 비효율성을 초래하였다. 즉, 토지를 희소한 자원으로서 절약하여 사용하도록 하는 유인체계가 없었다. 예를 들어 구소련 경제학자들은 1960년대 초 건축물의 잘못된 공간분포로 인하여 초래되는 연간손실액이 국민소득의 0.5%가 넘는다고 추정한 바 있다.

사회주의 국가들의 토지제도 개혁은 크게 두 가지 방향으로 구분될 수 있다. 그 하나는 중국 및 베트남의 경우와 같이 도시적 용도의 토지에 대하여는 국가소유를 계속 유지하되 이용권(장기임차권)을 민간에게 양도하는 방식으로 대부분이 사회주의를 유지하고 있는 국가의 체제전환의 과도기적 방법이라 할 수 있으며, 다른 하나는 동구 주요 국가들과 같이 시장경제체제의 전면도입과 함께 토지소유의 전면적인 사유화를 추진하는 방법이다. 전자는 통일이전에 북한자체에서 개혁의 과정을 통할 때에만 가능한 방법이므로, 이보다는 통일이후의 대비와 관련하여 우리가 관심을 두고있는 부분은 바로 후자가 될 것이다.

후자와 같이 전면적인 토지사유화를 개혁목표로 받아들였을 때 발생될 수 있는 문제는 어떠한 방식의 사유화를 추진하느냐 하는 것이다. 사유화 방식을 결정하는데 있어 구체제하에서 국가에 의하여 강제로 개인재산을 몰수당했던 원소유자와 주택이나 농경지에 대하여 비록 소유권은 인정받지 않았지만 수십년간 이용하여 온 토지이용자 등의 이해가 서로 상충됨에 따라 체제전환국가에서는 해당 국가의 역사적, 사회적 여건 등을 감안하여 자국의 현황에 적합한 방식으로 풀어나가고 있는 현실이다.

지금까지 알려져 있는 토지의 사유화 방식으로는 일반매각과 기존 경작자·주택거주

자 등 이용자매각, 그리고 토지소유권과 사용권의 분리 등이 있으며, 특히 몰수재산의 사유화 방식은 그 소유권을 원소유자에게 돌려주는 반환과 반환대신에 금전적으로 처리하는 보상, 원소유권을 불인정하여 반환이나 보상을 하지 않는 등의 방안 등을 들 수 있다.

이들 방법 중 기존 경작자나 주택거주자 우선 매각은 토지사유화 방법으로서 가장 많이 적용되고 있으며, 특히 농경지나 주택, 주택부지의 경우 현재의 이용자에게 소유권을 인정하여 경제적 효율성 측면이나 사회적 형평성 측면에서 매우 유용한 방법이 될 수 있다. 즉, 집단농장이나 협동농장의 농지나 농가 가옥을 사유화하는 방법으로 기존 이용자들에게 일정한 원칙에 따라 무상 혹은 저가유상으로 분배하는 방법이 큰 무리 없이 적용되고 있는 실정이다.[26]

몰수토지 처리는 소유권 증명과 관련한 장기간의 행정소비와 이에 따른 소유권의 불확실성으로 인하여 투자유치에 많은 어려움을 발생시키고 있어 전술한 바와 같이 체제전환에 가장 중요한 핵심사안으로 부각되고 있다. 아마도 한반도 통일이 이루어질 경우, 북한지역에 대한 몰수토지 처리에 따른 토지사유화는 가장 큰 문제로 부각될 것이다. 특히, 국토의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 산림의 경우 합리적인 몰수토지의 처리와 사유화 방안의 모색이 필요할 것이다.

4.2 구사회주의 국가의 산지사유화와 시사점

독일을 포함한 구사회주의 국가의 체제전환은 우리의 통일을 준비하는데 가장 유용한 방안을 제시하여 주는 교훈적인 사례들이다. 특히, 독일의 경우는 사유화를 통하여 동독지역 경제의 재건에 노력하고 있는 점은 통일 후 우리가 북한주민의 생활안정을 위하여 북한지역 경제의 활성화를 도모해야 할 의무가 있다는 측면에서 중요한 시사점을 제공하여 주는 사례가 될 것이다. 따라서, 본 절에서는 통일한반도의 가장 큰 비중을 차지하게 될 산지와 관련하여 구사회주의 국가의 산지사유화 과정을 분석해 봄으로써 효율적 산림자원 관리방안의 모색을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

---

26) 고일동, 조동호, 1992, 구동독의 사유화 방안 및 실업대책, 한국개발연구원, p33.

4.2.1 구사회주의 국가의 산지사유화

일반적으로 사회주의 국가에서는 산림을 대부분이 국가가 소유하고, 계획적으로 경영해 왔다. 이러한 측면에서 체제전환에 따른 사유화는 산업으로서의 임업부문에서도 가장 큰 환경의 변화라고 할 수 있다.

산지사유화에서도 가장 중요한 핵심사안은 몰수토지의 처리문제이다. 몰수토지의 처리원칙은 전술한 바와 같이 크게 원소유자의 반환과 금전보상, 그리고 보상이나 반환을 염두에 두지 않는 무반환·무보상의 세 가지 형태로 구분할 수 있으며, 이에 대하여 독일·체코·폴란드·루마니아 등은 반환원칙을 채택하였고, 헝가리만이 보상원칙을 채택하였다. 그러나, 많은 국가들이 원소유권의 확인에 많은 시간적·경제적 소비로 인하여 투자유치에 많은 어려움을 겪게 되자, 반환원칙보다는 보상원칙의 적용을 선호하고 있는 실정이 되었으며, 보상원칙의 적용에도 원소유권의 확인 등 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

이와 같이 국가별로 사유화 추진방식의 상이함이 나타나는 이유는 각국의 역사적, 문화적 배경을 바탕으로 정치적 협상과정을 통하여 사유화가 추진되었기 때문이다. 따라서, 통일 이후 산지사유화에 대비한 시사점을 도출하기 위하여 구사회주의 국가별 산지사유화 실태를 분석하는 일이 우선적으로 필요할 것이다.

구동독은 전 국토에서 산림이 차지하는 산림율이 27%이고, 1인당 산림면적도 0.17ha로 서독과 비슷하나, ha당 입목축적은 195㎥로 서독의 298㎥보다 약 100㎥이나 낮은 수준이었다. 이러한 이유는 계획경제체제하에서 과벌과 단순림의 조성, 대면적 개벌 등 무질서한 산림경영이 실행된 결과이며, 이 에 따라 합리적인 임업경영이 가능한 산림으로 복구되기까지는 상당 기간이 소요될 전망이다.

독일은 통일이후 몰수토지에 대하여 반환원칙을 채택하여 자본주의 기본이념인 사유재산권의 보장을 준수하려 노력하였으나, 구동독 지역에서의 투자부진 등으로 경기침체와 함께 행정낭비 등이 초래됨에 따라 반환원칙을 보완하여 보상과 함께 각종 투자자를 보호하는 제도적 장치를 마련하였다.

특히, 구소련 점령하의 몰수토지에 대하여는 1994년 보상법의 제정에 따라 전소유자의 우선매입권을 인정하였으나, 산림의 경우 1,000ha로 상한을 규정하였으며, 타우선매

입권자와 대상토지에 대한 영림계획의 제출 등 산지의 효율적 경영을 도모할 수 있는 매입자에게 매각하기 위한 제도적 보완책을 마련함으로써 소유권 보장원칙에 대한 예외를 인정하였다.[27]

보상액은 원칙적으로 재산침해 전에 최종적으로 확인된 단위가치 즉, 1935년의 과세표준시가를 기준으로 하여 그 시가에 일정한 승수를 곱하는 방법으로 일괄 산정하도록 규정되었으며, 산지와 농지의 경우는 1935년 단위가치의 3배까지 인정해 주도록 규정되었다.[28]

그러나, 산림의 특성상 효과적인 임업경영을 위하여 일정규모의 확보가 필요한 특성을 지니고 있으나, 구소련 점령 하에 시행된 100ha이상의 대규모 몰수토지에 대한 반환제외 결정으로 구체제하에서 재분배된 산림(평균규모 1~2ha)의 소유권이 재확립되는 과정에서 적정한 임업경영규모의 확보에 대한 노력이 부족했다고 평가되고 있다. 반면에 보상법에서는 경영의 효율성을 도모하기 위하여 산지 및 농지의 사유화담당기관인 토지이용관리유한회사(BVVG, Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH)로 하여금 경영계획에 대한 검토를 통하여 매각대상자를 선정할 수 있도록 함으로써 산지의 사유화 과정에서 경영규모의 확보는 물론 산지매입자의 투명한 경영의지, 경영능력 등을 고려하여 산지사유화가 이루어지도록 추진하고 있다.[29]

BVVG는 1992년 7월 신탁청 산하기관으로 이전의 사회주의적 재산인 150만ha의 농지, 80만ha의 산지, 2,600ha의 호수 및 내수면 등 어업용지, 1172개의 농업기업(식품업체, 생필품업체) 등을 이관받아 관리할 임무를 가지고 사업을 시작했다. BVVG는 첫째, 협동농장·국영농장 소유의 농지·산지·어업지의 매각과 관리, 둘째, 이들 토지와 토지관련재산 및 국영농장의 기록관리와 구채무보증, 셋째, 반환청구된 농지 및 산지의 사유화 등을 담당할 목적으로 국유농지 형성과정을 정리하여 신탁청 귀속농지중 사유화 대상농지의 규모를 추정하고, 농지 및 산지의 사유화와 관련된 이해집단간 갈등소지

---

27) 변우혁, 김호영, 조응익, 1997, 구사회주의 국가의 체제전환과 임업환경 변화, 고려대학교 자연자원연구소주최 통일과 한국임업세미나 논문집, p9.

28) 보상금 산정의 기준가격을 1935년 과표로 한 것은 구동독지역에 부동산에 대한 가격평가가 행하여진 마지막 해가 바로 1935년이었기 때문임.

29) 실제로 토지사유화 과정에서 매입토지의 본질적 이용에 목적을 둔 사람보다 재매각을 통하여 시세차익을 노리는 매매가 성행하여 이에 대한 대비방안의 모색이 걱정거리라고 BVVG의 Peter A. Hecker는 '97.7.25 면담시 이야기하고 있었음.

를 검토하여 사유화 지침을 제시하며, 1994년 9월27일 제정된 「보상 및 조정급부법」(EALG)의 영향을 검토하여 대안을 제시하며, 끝으로 농지 및 산지의 최종 사유화전 적정 임대료로 농지·산지를 장단기로 임대하는 역할을 주로 수행한다.[30]

임대토지에 대한 매각규정이 1995년 이후 정해짐에 따라 BVVG는 사유화 추진이 부진하였던 농지와 산지에 대한 사유화를 활발하게 추진하였다. 특히, 1992년 이후 매각된 총 18,113ha의 산림중 9,252ha는 1995년 한해 동안 매각되었다.[31]

<표 6> BVVG의 산지사유화 현황 (1996년 9월현재)

연방주	관리대상 산림(ha)	사유화 실적		매입신청 접수현황		반환된 산림(ha)
		면적(ha)	건수	면적(ha)	건수	
Mecklenburg-Vorpommen	114,500	3,438	56	130,600	605	6,722
Brandenburg/Berlin	260,300	5,759	79	165,000	1,109	14,728
Sachsen-Anhalt	110,700	3,761	31	119,000	674	11,597
Sachsen	108,800	3,243	158	58,000	984	2,955
Thürungen	72,000	3,749	59	85,000	1,343	2,096
합 계	666,300	19,950	383	557,600	4,715	38,098

자료 : 송영근, 1997, 독일 통일이후 구동독 국유림의 재사유화 연구

산지의 사유화는 「보상 및 조정급부법」(EALG)에 의거하여 행해지고 있다. 이 법에 의하면 현재의 농업기업 재개자와 신규운영자는 그들의 기존 사업을 확장하기 위하여 100ha까지 산지를 유리한 가격조건으로 구입할 권리가 부여된다. 또한, 현지인 또는 현지인이 될 원소유권자, 임업기업을 운영하는 신규 정착자, 그리고 1990년 10월3일 현재 현지인이었던 산림소유자들은 1,000ha까지의 산지를 구입할 수 있게 되었다. 또한, 경지

30) BVVG, 1996, Assignment Partners Structure

31) 이정식, 정희남, 정우형, 1997, 사회주의 국가의 부동산 제도개편 비교연구, 국토개발연구원 연구보고 97-54, pp.99~104.

의 구입에 참여할 수 있는 임차인은 경지 외에 100ha 규모까지 소위 '농부의 숲'이라 불리는 산지를 추가로 구입할 수 있었다.

1996년 9월까지 BVVG는 19,950ha의 산림을 매각했으며, 38,098ha가 원소유자에게 반환되었으며, 신규의 산림매입신청도 557,600ha가 접수된 상황으로 매각 전망이 양호한 실정이다.[32]<표 6> 그러나, 세계적으로도 유명한 임업국가인 독일의 경우 매각조건 중 합리적인 영림계획과 구매자의 영림능력과 장기적인 임업경영의 안정성을 중요한 요인으로 고려하기 때문에 조속한 시일 내에 사유화가 마무리되기는 어려울 것이 일반적인 예상이라 한다.

체코와 슬로바키아는 1993년 1월1일 분리 독립된 국가로 사유화법 시행초기인 1991년에는 동일법령 하에서 사유화가 추진되었다. 따라서, 체코와 슬로바키아 모두 몰수토지에 대하여는 반환원칙을 적용하였으나, 체코의 경우에는 반환규모에 제한을 두지 않아 원소유자에 대한 가장 완전한 반환이 이루어진 국가라고 할 수 있다. 이에 반하여 슬로바키아는 공산정권당시 소유권이 유지되는 상태에서 이용권만이 제한된 경우에는 규모에 관계없이 원소유자에게 반환되었으나, 1946년 봉건지주 및 나치 등으로부터 몰수한 대규모 토지에 대하여는 상한규모(본인의 경우 250ha, 본인사망시 그 배우자 및 자녀 각각에게 250ha)를 규정하여 소유권 보장에 제한을 두고 있다.

헝가리의 경우는 체제전환 과정이 시작된 직후부터 과거 공산정권 하에서 불법으로 몰수된 재산의 원소유권을 보호하여야 한다는 사실을 일반적으로 승인하였으나, 체제전환후 조속한 경제재건을 위하여 보상원칙을 선택하였다. 산림의 경우, 공유림과 교회림을 제외한 사유림에 대하여는 몰수토지의 반환을 전혀 인정하지 않았으며, 대신에 바우처(boucher)를 교부하여 이를 이용하여 다른 국유재산을 취득하도록 유도하였다.

헝가리는 용도별 효율적 경영을 위한 토지확보를 위하여 개별소유권의 반환에 의한 토지의 세분화를 사전에 예방하고자 의도하여 농지와 산지의 경우 경영규모를 유지하기 위하여 경작의사가 있는 원주민에게만 소유권을 인정하고, 경작의사가 없는 경우에는 바우처를 교부하는 등 경영규모의 유지측면을 강조하였다. 그러나, 산지의 경우 동일 필지에 다수의 소유자가 공동소유가 발생됨은 물론 동일인이 원거리에 있는 다수의 토지를 소유할 수 있게 함으로써 효율적 경영을 위한 규모확보에 어려움을 겪게 하고

32) 송영근, 1997, 독일 통일이후 구동독 국유림의 재사유화 연구, 산림경제연구 제5권 제2호, pp.46~58.

있다. 산지의 경우, 국유림의 10%정도를 사유화 대상으로 선정하여 입찰을 실시한 결과 소유권이 소규모로 분할되어 효율적인 임업경영체의 구성에 장애요소로 작용할 것이다.

<표 7> 동구주요국가의 체제전환에 따른 산지소유구조의 변화

(단위 : 1,000㏊)

구 분		국유림	공유림	사유림	합 계
동 독	전환전(1990)	2,796(96.0%)	-	130(4.0%)	2,926(100%)
	전환후(1991)	1,793(60.3%)	255(8.6%)	925(33.1%)	2,973(100%)
체 코	전환전(1989)	2,624(99.8%)	-	5.2(0.2%)	2,629(100%)
	전환후(1993)	2,177(82.4%)	196(7.4%)	269(10.2%)	2,642(100%)
슬로바키아	전환전(1989)	1,988(100%)	-	-	1,988(100%)
	전환후(1994)	895(45%)	637(32%)	458(23%)	1,990(100%)
헝가리	전환전(1989)	162(95.5%)	-	76(0.5%)	1,697(100%)
	전환후(1996)	1,103(63.9%)	204(11.8%)	420(24.3%)	1,727(100%)

자료 : 변우혁 외, 1997, 구사회주의 국가의 체제전환과 임업환경변화

<표 7>에서는 체제전환 전후의 산림의 소유구조를 나타낸 것으로 체제전환 전에도 일부의 산림은 사유상태로 유지되었음을 알 수 있었다. 독일의 경우는 급진적 사유화를 추진함으로써 체제전환 1년만에 33.1%의 높은 사유화율을 나타내었으며, 체코의 경우는 사유화 추진비율이 가장 낮게 나타나고 있다. 종합적으로 볼 때, 각 국가에서는 산림이 지닌 공익적 기능의 특수성 등으로 인하여 국토이용 및 관리측면에서 국유림의 비율을 일정수준 유지하는 방향으로 사유화가 추진되고 있음을 알 수 있다.

4.2.2 산지사유화에 따른 시사점

구사회주의 국가들이 추진한 산지사유화의 전반적인 과정에서 공통적으로 나타나고 있는 국토이용정책의 방향은 산림의 공공적 기능유지를 위하여 일정비율을 국유림으로 확보하고자 하는 노력과 체제전환이후 임업생산활동을 위한 효율성을 제고하기 위한 노력으로 볼 수 있다.

전술한 바와 같이 산림이 단순히 목재생산의 장소로서 뿐만이 아니라, 수원함양기능,

공기정화기능, 휴양기능과 같은 공익적 기능을 제공하고 있다는 점에 관심을 두고 있는 것이 전세계적인 추세이다. 이러한 관점에서 산림의 전면적인 사유화보다는 일정 비율을 국가가 관리하고자 하는 의도가 상당부분 내포하고 있다고 볼 수 있다. 이 점은 북한지역의 산림에 대한 사유화 정책의 추진에 반드시 감안되어야 할 사항이 될 것이다.

임업은 생산기간이 길어 자본의 회임기간이 장시간 소요되는 특성으로 인하여 어느 정도의 적정한 경영규모를 확보해야만 경제성을 확보할 수 있다. 이는 적정한 경영규모의 확보가 효과적이고 계획적인 조림과 육림, 그리고 생산활동을 가능하게 하기 때문이다. 그러나, 소규모로 사유화가 추진된 산림의 경우 경영주체의 세분화와 계획적인 임업활동의 저해로 인하여 경제성 확보에 많은 어려움을 수반할 것이며, 이러한 어려움으로 벌기 이전의 산림에 대하여는 투자를 기피하게 될 것이다. 따라서, 독일에서처럼 영림활동에 대한 구매자의 의도와 능력을 엄격히 심사하여 사유화를 추진하는 것은 토지투기로 인하여 엄청난 문제를 야기하였던 우리의 입장에서는 중요한 시사점을 제공하고 있다.

소규모 산지의 사유화에 따른 폐해는 우리의 임업현실을 비추어 보면 잘 알 수 있을 것이다. 현재 남한의 산림은 전국토의 65%를 차지하고 있지만, 전체산림면적의 71%가 사유림, 22%가 국유림, 7%가 공유림으로 구성되어 있다. 특히, 사유림 소유주 1인당 평균산림소유면적은 2.3ha에 불과하고, 산림이 있는 부근에 거주하는 소재산주보다는 외지인의 산림을 소유하는 부재산주가 많아 대부분이 임업활동보다는 자산적 보유에 관심을 둔 경향이 많아 국토이용측면에서 효과적인 임업경영이 이루어지기는 무척 어려운 실정이다.[33] 따라서, 대규모의 집약적인 임업경영이 가능한 산림면적은 국유림과 공유림으로 구성된 전체산림면적의 약 30%라고 보면 될 것이다. 그러나, 그나마도 대부분이 입지적으로 불량한 지역에 위치하고 있어, 이 또한 효율적인 관리와 경영이 어려운 것이 사실이다.

특히, 임업경영을 장려하는 독일의 산지사유화와 정책에 비추어 볼 때, 통일 후 북한지역 산림의 사유화에는 쾌적한 국토환경 조성을 위한 공익적 기능확보 측면뿐만 아니라, 국민경제에 기여할 수 있는 임업경영에 적합한 입지에 위치한 적정규모의 산지확보라는 측면에서의 접근이 반드시 필요할 것이라 생각된다.

33) 박태식 외 공저, 1997, 산림정책학, 향문사, 서울, pp.30~43.

5. 통일 후 효율적 산림자원 관리방향의 모색

5.1 통일한반도 산림자원 이용의 기본방향

통일이 이루어지게 되면, 우리 국토의 전체면적은 남한면적의 1.4배가 증가한 약 22만㎢가 될 것이며, 이 중에서 약 73.4%가 산지로 구성되어 규모측면에서 통일한반도의 가장 큰 비중을 차지하는 토지자원으로 자리잡을 것이다.

현재 북한의 산림면적은 전체 북한면적의 약 77%를 점유하는 약 950만ha로 추정되고 있다. 통일 후에는 북한의 산림면적만으로도 통일한반도의 산림면적의 60.5%를 차지하는 엄청난 자원이다. 따라서, 통일 후 북한지역 산림자원의 효율적 관리방향의 모색은 단순히 북한지역만의 문제가 아닌 통일한반도의 전체적인 산림관리 측면에서 중요하게 다루어져야 할 사항이다. 따라서, 통일한반도의 효율적인 산림자원 이용과 관리방향을 모색할 때 감안하여야 할 기본적인 내용에는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 산지의 본래 기능인 목재생산 기능과 관련한 사항이다. 동서독의 통일 후 구동독 지역의 개발과 동서독 경제통합에 따른 목재수요 증가로 통일 후 5년간 목재수요가 2.3배나 증가하였으며, 목재수입량도 3.2배 증가한 것으로 나타나고 있다. 베트남의 경우에도 통일직후 5년간은 베트남 목재수출량이 2.3배나 증가하였으나, 1990년 이후 목재수출량이 현저히 감소한 것으로 나타나고 있다.[34] 이는 통일 이후 계획경제 체제하에서 불합리하게 추진되었던 토지이용의 비효율을 제거하기 위하여 각종 사회기반시설의 정비 등을 포함한 대규모 개발사업이 우선적으로 추진되었기 때문에 나타난 현상이라 생각된다. 현재까지 직·간접 경로를 통하여 파악되고 있는 북한의 사회기반시설 현황이나 각종 주택 및 산업단지의 실정 등에 비추어 볼 때, 통일 후 북한지역의 경제수준을 제고하기 위하여 대규모 개발사업의 추진이 필연적으로 수행될 것이라는 것이 일반적인 견해이다. 따라서, 대량의 목재수요가 발생할 것이라 추정할 수 있다.

이는 양호한 임업환경을 보유하고 있는 북한지역의 경우, 목재생산에 대한 기대가 급증할 것이며, 북한지역의 임업환경을 감안하여 볼 때, 사업성을 확보할 수 있는 임업생산이 가능할 것으로 판단된다. 따라서, 목재자원을 수출하고 있는 국가의 자원보호정책

34) 이광원, 1996, 전게서, p21.

추진에 대한 대비방안의 마련과 함께 국내수요량을 충족하기 위한 방향으로 목재생산 기능의 확충이 반드시 고려되어야 할 것이다.

둘째, 산림이 지니고 있는 무형의 기능 중 환경과 연계된 공익적 기능의 유지를 위한 사항이다. 산림의 공익적 기능에 대한 사회적 수요가 경제발전과 도시화 및 산업화의 급속한 진전에 의해 증가함으로써 이를 유지하고 생산하는 기능에 대한 산지이용의 중요성이 증대되었다고 볼 수 있다. 즉, 도시화와 공업화에 따른 환경파괴 및 각종 공해의 증가, 도시의 과밀화, 그리고 소득수준의 향상에 따른 휴양 및 레저수요가 급증하였고 전반적인 환경문제가 심각해짐에 따라 수자원 및 대기자원의 정화기능에 대한 사회적 요구가 크게 증가할 것이다. 따라서, 통일 후 산림자원의 이용과 관리방향의 검토에 산림의 공익적 기능의 확보에 대한 사항이 반드시 포함되어야 할 것이다.

끝으로, 도시적 용도토지의 수요급증에 따른 토지공급원으로서의 역할에 대한 사항이다. 우리 나라는 가용토지자원의 한정으로 심각한 토지의 편중과 투기로 인하여 많은 사회문제를 겪어온 것이 사실이며, 이 과정에서 많은 양의 산지가 타용도로 전용되었고, 국토이용정책의 일관성 결여로 인하여 생태적으로 양호한 많은 산림이 훼손을 입은 바 있다. 이는 지금까지 산지이용에 대한 인식이 단순히 목재생산의 장소로만 인식함으로써, 임목의 특성과 기능에 따른 다양한 토지이용 정책이 결여되었음에 근본원인을 찾을 수 있을 것이다.

지금까지의 개발정책에서는 주로 농지가 포함된 자연녹지를 중심으로 도시적 용도의 토지를 공급하여 왔으나, 최근 식량생산의 감소를 우려하고, 식량의 무기화가 가능한 시기가 도래하게 됨에 따라 정부에서도 농지를 보전하는 정책으로 전환하고 있다. 이러한 시점에서 지속적으로 요구되고 있는 도시적 용도의 토지를 공급하기 위하여 정부에서는 산지와 구릉지를 이용한 개발의 모색을 검토하고 있는 실정이다. 더구나, 생활수준의 향상으로 자연친화적 개발에 대한 수요가 급증하고 있어 산지를 대상으로 한 개발사업도 과거와는 전혀 다른 기법의 개발방법이 모색되고 있다. 특히, 첨단산업 정보통신기술의 지속적인 발달로 인하여 산지가 주택지로 각광을 받을 가능성이 제고되었으며, 공해산업보다는 환경친화적 산업의 유치도 가능하게 됨으로써 지금까지는 상상도 할 수 없던 형태의 산지이용이 검토될 수 있을 것이다.

5.2 산지소유제도 개편방향

5.2.1 산지의 사유화

통일이란 분단되었던 남북한이 정치·사회적 통합뿐만 아니라 경제적으로도 하나의 체제로 통합되는 것을 의미한다. 특히, 경제통합의 경우는 전술한 바와 같이 시장경제 체제로의 통합이 가장 유력시되고 있으며, 이에 따라 개인주의적 소유권이 인정되지 않았던 북한지역에 자본주의적 소유권의 정립이 반드시 필요할 것이다. 이러한 관점에서 통일 후 북한지역의 산지소유제도도 자본주의적 소유권의 개념으로 개편되어져야 할 것이며, 이는 토지소유제도의 개편과 연계되어 추진하여야 할 것이다.

자본주의적 소유권의 개념으로 북한의 모든 토지를 통일 즉시 사유화하기는 사실상 불가능하다고 인정되고 있다.[35] 이는 지난 반세기 이상 토지시장이 존재하지 않아 실질적인 토지가격의 형성이 어렵고, 또한 실질적으로 구매능력이 없는 북한주민을 대상으로 사유화를 실시한다면 더 많은 문제가 발생될 가능성이 높기 때문인 것이다.

또한, 공공재적 성격이 다른 토지에 비하여 강한 산림의 특수성을 감안하여 볼 때, 산지소유제도의 개편은 토지소유제도의 개편과정에서도 보다 신중하게 처리되어야 할 것이다. 이는 각종 용도별 토지사유화의 찬성비율을 조사한 연구[36]에서 임지의 사유화 찬성률이 다른 토지용도에 비하여 크게 낮은 비율을 보인 점에서도 신중한 사유화가 필요하다고 볼 수 있다.

산지소유제도의 개편은 공공재적 성격이 강한 산림의 특성을 충분히 고려하여 토지소유제도의 개편과 연계하여 추진되어져야 할 것이다. 지금까지 토지제도의 개편과 관련된 많은 논의[37][38][39] 등이 있었지만, 그 논의는 크게 시장경제체제하에서의 소유권

---

35) 이정식, 정희남, 정우형, 1997, 사회주의 국가의 부동산 제도개편 비교연구, 국토개발연구원 연구보고 97-54, p.220.

36) 박헌주, 1995, 통일 후 북한 토지제도의 개편방향 : 토지사유화를 중심으로, p49. 토지용도별 사유화 찬성비율에서 임야는 주거용지(58.4%), 상업업무용지(50.9%), 농경지(50.3%), 공공용지를 제외한 모든 토지(37.9%), 공업용지(31.7%) 등에 비하여 가장 낮은 9.3%를 나타내었음.

37) 이진욱, 1993, 통일후 북한의 토지정책 -토지소유권을 중심으로, 토지연구 제4권 제6호, 한국토지공사

38) 김용학, 1994, 통일후 북한의 재산권 확립방안, 토지연구 제5권 제5호, 한국토지공사

39) 세성호, 1996, 통일과정의 북한토지문제, 토지연구 제7권 제3호, 한국토지공사.

확립을 위한 토지사유화의 과정과 구토지소유권처리(몰수토지처리라고도 함) 문제로 크게 대별할 수 있다.

사유화를 중심으로 한 토지소유제도의 개편방안으로는 첫째, 북한토지의 국유화를 단행하되 북한주민의 현재 이용권을 보장하거나 유상분배하자는 방안, 둘째 공공용지나 산림 및 유휴지 등 비생존권적 토지는 국유화를 유지하되 생산에 이용되는 토지(주택지, 농지, 산업용지 등)는 사유화하자는 방안, 셋째 전적으로 사유화하여야 한다는 방안 등 세 가지 방안으로 구분할 수 있다.[40] 그러나, 북한주민의 정착을 위한 경제기반의 조성과 부동산투기의 억제를 전제로 한 토지제도의 수행이라는 측면에서 어느 한 방안의 일방적인 실시보다는 시장경제체제하에서의 사적소유권의 보장을 전제로 하고 상기의 세 가지 방안을 단계적으로 추진하자는 주장이 우리의 상황에서 보다 설득력을 지닌다고 할 수 있다.[41]

통일직후 북한토지의 효율적인 관리와 개발계획의 수립을 위하여 현재 지적이 정비되지 않은 상태로 있다고 알려져 있는 북한지역 토지에 대하여는 지적을 포함한 토지관련 정보의 재확립을 위한 전면적인 토지일제조사사업이 필수적으로 수행되어야 할 것이다. 토지조사사업은 시장경제체제하에서 경제활동의 근간이 되는 토지를 중심으로 한 각종 부동산활동을 효율적으로 전개해 나아가기 위한 기초를 조성하는 작업이라 할 수 있다. 한 국가의 국토계획은 국토의 이용·개발·보전 등에 관한 국가적인 공공계획으로 토지의 용도지정 뿐만 아니라 각종 시설의 설비계획도 포함된다. 토지의 특성이나 지반, 지질 등을 고려하지 않고 이루어지는 계획은 국토의 낭비를 심화시킬 것이며, 토지상황의 정확한 인식이 없이 추진되는 계획은 성공하기 어렵다고 볼 수 있다. 따라서, 국토의 효율적인 이용과 관리를 위하여 국토상황에 대한 조사는 반드시 선행되어져야 하는 중요한 작업이다.[42]

통일 이후 조속한 시일 내에 북한지역에 시장경제체제를 정착시키기 위하여서는 동구권 국가의 사례에서 보았듯이 생활의 기반이 되는 토지의 사유화가 합리적이고 체계적으로 추진되어져야 한다. 이러한 관점에서 북한지역의 토지일제조사는 사유화추진

---

40) 김영윤, 1995, 통일후 북한 토지소유제도 개편방안 연구, 민족통일연구원, p115.

41) 이용범, 1997, 통일 후 토지제도 개편에 따른 산림정책 방향, 토지연구 제8권 제6호, 한국토지공사

42) 이창석, 1996, 토지조사사업의 필요성과 분류, 토지연구 제7권 제1호, 한국토지공사, p13.

이전에 토지의 경계, 면적, 소유권 등을 포함하는 가장 기본적인 조사라 할 수 있다.

일반적으로 토지일제조사사업은 지적조사(cadastral survey)를 주로 의미하며 토지조사의 분류상 기본조사, 토지분류조사, 자원조사, 계획조사로 구분되는 국토조사[43] 사업의 기초가 되는 조사이다. 따라서, 지적조사에는 주로 지번, 지목 및 경계·면적조사, 소유권 조사 등을 포함하고 있다. 과거 일제치하에서 시행되었던 토지 및 임야조사사업이 장장 14년에 걸쳐서 시행된 점에 비추어 볼 때, 이 작업은 현장조사가 반드시 수반되어야 하는 관계로 과학기술의 발달에도 불구하고 많은 인력과 장비, 경비 등을 필요로 할 것이다. 독일의 경우, 동독이 분리이전의 기존 지적체계를 유지하고 이용하였음에도 불구하고 소유권 분쟁에 따른 지적분쟁이 많이 발생하였음에 비추어 볼 때, 현재 기존의 지적정보가 존재하지 않고 있는 것으로 확인되고 있는 북한의 경우는 전면적인 토지일제조사가 수행되어지야 할 것이다. 이를 위하여 토지와 관련된 정부 및 유관기관이 참가하여 조사방식과 조사체계, 조사인원 확보 및 운영 등을 논의하고 준비하는 협의체의 구성이 선행되어져야 할 것이다.

북한이 시장경제체제를 수용할 경우, 체제통합에 따른 충격을 최소화하기 위하여 급진적인 방법보다는 점진적인 수용이 필요할 것이다. 이러한 점에서 북한토지의 재국유화는 북한주민의 급격한 이주를 방지하고, 시장경제체제로의 전환을 위한 완충기로의 역할과 북한주민의 경제력 배양을 위하여 반드시 필요한 초기적 조치가 될 것이다. 토지의 재국유화 시기에는 토지소유권에 대한 원상회복 및 반환은 원칙적으로 인정하지 않고, 일부 산업용지나 생존권과 밀접한 관련이 있는 토지는 북한지역의 투자활성화와 생존권 보장을 위해 재국유화와 동시에 사유화할 필요가 있다.

이에 해당하는 토지로는 기업 및 개인의 생산활동과 직접적인 관련을 지닌 토지로 소규모 생산시설을 갖춘 공장과 그 부속토지, 업무용 및 상업용 건물, 주택과 주택의 부속토지, 공공재로서 성격이 강한 산림 등이 될 것이다. 재국유화의 기간은 가능한한 토지일제조사사업과 통일한반도의 국토종합계획이 수립되어 구체적인 사회기반시설 등의 투자계획이 확정될 때까지 약 5~10년 내외가 적합할 것으로 생각되나, 산림의 경우

43) 이홍영, 김미정, 1996, 국토조사사업의 실태와 개선방향, 토지연구 제7권 제1호, 한국토지공사, p38. 국토조사사업은 대부분 국가가 가지고 있는 기본적인 측량법을 비롯하여 정하여진 제도에 따라 분야별 해당 전문기관에서 시행하고 있다.

는 임업의 생산기간이 장기간이라는 점을 감안하여 10~30년 내외가 적합할 것이다. 특히, 이 과정에서는 현재 이용중인 북한주민에게 사용권을 우선적으로 보장하여야 할 것이다.

다음으로 전반적인 사유화의 전단계로 공공임대제를 시행하는 것이다. 공공임대제는 국가가 토지소유자로서 토지사용권을 일정기간동안 토지사용자에게 이양하고, 토지사용자는 획득에 따른 대가를 지불하는 방식이다. 주로 이때에는 산업 및 경제활동의 대상이 되는 도시토지(주택, 농지, 산업용지 등)를 주요 대상으로 하며, 사회기반시설의 설치 등을 위한 공공용지, 산림, 유휴지 등 비도시적 토지는 대상에서 제외하여야 한다.

특히, 산림의 경우에는 자연적·생태적으로 보전가치가 있는 산림, 경쟁력 있는 임업경영에 적합한 산림 등은 계속 국유상태를 유지하면서, 국토이용계획의 수립에 따라 비교적 도시적 용도로의 개발이 필요하다고 판단되는 극소수의 지역을 대상으로 임대제를 실시하여야 할 것이다.

끝으로, 공공임대제의 대상이 되었다가 임대기한이 종료된 토지에 대하여는 임대기간동안의 이용성과에 따라 사유화를 추진하는 것이다. 특히, 북한주민의 경제적 기반조성을 위하여 북한주민에게 우선적으로 저가에 매각하여야 할 것이며, 매각대금은 북한지역의 사회간접자본투자를 위한 재원 등으로 활용되어야 할 것이다. 그러나, 산림의 경우에는 실질적인 영림의지와 영림능력을 보유하고 있는 개인이나 기업에 대한 엄격한 심사와 임업의 경영규모가 소규모화되는 사유화를 미연에 방지하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 또한, 투기적 거래를 방지하기 위하여 사유화된 토지는 일정기간 재매각을 금지하고, 토지공개념에 입각한 택지소유상한과 같이 제한적인 상한을 적용하여 토지소유의 편중과 건전한 토지시장의 조성에 노력을 기울여야 할 것이다.

5.2.2 구산지소유권의 처리

다음으로 토지소유제도 개편에서 중요한 비중을 차지하는 것이 구토지소유권의 처리문제이다. 독일에서도 가장 흔하게 나타난 현상은 원소유자에 의한 소유권 분쟁이며, 총 223만 건이 넘는 소유권 분쟁소송이 제기되었으며, 1996년 3월까지 이중 63%만이 처리되었으며, 행정처리능력의 한계로 인하여 전체반환소송의 종결은 2000년대 초반까지 계속될 것이 예상되고 있다.[44] 따라서, 북한토지의 소유권개편과 함께 구소유권의

처리는 통일 후 토지정책 집행에 가장 중요한 이슈중의 하나가 될 것이다.

지금까지 논의되고 있는 구소유권의 처리방법으로는 독일에서 취한 구소유권의 반환, 헝가리와 같은 구소유권의 보상, 구소유권의 무반환·무보상 등의 방법 등을 들 수 있다.[45] 이 중에서 어느 방법이 최선의 방법이라고는 아직까지 논의가 계속되고 있으나, 한국적 상황에서의 최적의 방법을 모색하는 것이 중요한 일이라 할 수 있겠다.

우선 구소유권의 반환은 과거 사회주의국가의 계획경제체제 확립과정에서 불법적으로 몰수된 토지, 기업 등의 재산을 원소유자에게 원물 그대로 반환하거나 당해 재산가치의 멸실 등으로 반환이 불가능한 경우나, 제3취득자의 보호를 위해 반환을 거부하는 것이 정의의 원칙에 부합되는 경우 등에 한하여 예외적으로 보상을 행하는 원칙을 말한다. 반환원칙의 근거는 법치주의 원칙과 사유재산권의 보장이라는 헌법원칙에 가장 잘 부합하기 때문이다.

그러나, 구소유권의 원상회복에는 많은 문제가 발생할 가능성이 있다. 가장 중요한 것이 소유관계의 불명확으로 인하여 북한지역 투자에 장애요인으로 작용할 수 있으며, 선의로 취득한 제3자를 보호할 수 없고, 반세기이상 사회주의체제하에서 반환대상인 재산가치와 구조가 변경되었을 경우 원소유자에 대한 원물 그대로의 반환이 어렵다는 점 등으로 인하여 최근 독일에서도 사회기반시설의 확충지연, 토지공급의 부족 등으로 인하여 반환보다는 보상에 더 비중을 두고 있는 현실이다. 특히, 우리의 경우에는 직·간접적으로 북한 내에 일제치하에서 이용되었던 지적이나 등기제도가 전혀 존재하지 않는다는 사실이 확인됨에 따라, 원소유권의 확인에는 가장 큰 장애물을 지니고 있다고 할 수 있을 것이다.

이에 비하여 보상은 원소유자의 재산가치에 대해 국가가 그에 상응하는 대가를 금전적으로 보상하여 토지사유화를 추진하는 것을 의미한다. 이 방법은 원소유자에게 몰수된 재산가치 자체의 반환대신 적정한 보상만을 행하기 때문에 소유권 관계의 명확한 규정이 이루어지기 전까지 나타나는 투자장애 요소를 제거하여 국내외의 신규투자를 유발할 수 있으며, 이를 통해 고용창출 및 경제활성화를 달성할 수 있다는 장점이 있다.

---

44) 이상준, 1997, 통일과 국토개발의 과제 -독일통일의 경우-, 국토개발연구원, p172.

45) 김영윤, 1997, 북한 토지소유제도 개편과 구토지소유권 처리문제, 월간북한, 3월호, 사단법인 북한연구소, p140.

그러나, 역시 보상을 받을 원소유권에 대한 확인이 불가능할 가능성이 높다는 점이 가장 큰 장애요인이 될 것이며, 적정한 보상의 기준시점결정, 합리적인 보상가격의 평가, 보상재원확보에 따른 막대한 통일비용의 부담, 북한주민의 남한지역에서의 형평성 문제 등이 제기될 수 있다는 단점이 있다.

특히, 보상원칙을 적용할 경우 막대한 보상재원이 새로운 문제로 대두될 것이다. 지금까지 원소유자에게 보상될 토지의 전체규모는 약 49,412㎢로 추정되고 있다.[46] 이 중에서 약 66.1%인 32,658㎢가 임지이며, 농경지가 16,609㎢, 대지 145㎢로 추정하고 있으며, 이들 토지에 대한 보상액을 1950년도 기준으로 산정할 경우 적어도 2,748억원(1946년 북한 원화불변가격 기준) 또는 미화 1,462억 달러가 된다고 추정하고 있다. 이 추정에서는 임야의 가격을 1950년 남한의 농지개혁시 적용한 농경지 평균단가의 1/10을 적용하여 추산한 결과 약 42.5억원으로 추산하고 있다. 그러나, 이 추산액에는 산업용지 및 기타 재산에 대한 보상액이 포함되지 않았기 때문에 전체 보상규모는 약간 증가할 것이다. 단, 소유권의 증빙자료의 확보가 어려워 원소유자의 10~30%정도의 보상이 가능할 것이라 가정할 경우, 약 150억~450억 달러가 소요되고, 이 중 산림의 경우는 약 22억~66억 달러가 소요될 것이 예상되고 있어 엄청난 통일비용과 함께 보상비용의 재원도 그 규모가 엄청날 것이라는 것을 의미하고 있다.

끝으로 무반환·무보상 원칙은 구소유권에 대한 법리적 해결이 아닌 정치적 해결을 의미하며, 그 목적은 경제통합에 따른 비용발생의 최소화와 함께 반환 및 보상에 따른 행정적, 시간적 투입을 극소화하고, 북한지역의 투자를 조속한 시일 내에 활성화시킬 수 있으며, 통일한반도의 효율적인 토지정책을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 그 자체가 불법적인 체제하에서 몰수된 재산가치에 대해 원상회복을 도외시한다는 의미로 해석될 수 있기 때문에, 법치국가원칙을 위배하는 또 다른 불법행위라는 비판이 있을 수 있다.

산림의 경우에도 비록 사유화 추진과정에서 대부분이 국공유림으로 지정될 가능성이 높긴 하지만 구소유권 처리문제는 북한지역에서의 임업경영 활동을 위한 투자에 장애요인으로 작용할 수 있을 것이다.

따라서, 통일 후 북한지역 산림에 적용할 적절한 구소유권의 처리방안을 모색해야 할

46) 이정식 외, 1997, 전게서, pp.216~217.

것이나, 이를 위하여 다음과 같은 상황을 종합적으로 고려하는 일이 필요할 것이다.

첫째, 산림을 포함한 토지의 사유화는 북한경제의 안정에 기여하고 북한주민의 재산형성에 기여하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이는 사유화를 통하여 북한지역의 투자를 촉진하고 생산성 향상에 기여함으로써 북한지역의 경제활성화에 기여함으로써 북한주민이 남한으로의 이주를 억제하는 유인책이 될 수 있을 것이다. 특히, 임업은 입지적 여건상 북한지역의 기간산업으로 활성화시킬 수 있는 잠재력을 보유하고 있으며, 북한주민의 남한이주를 억제할 수 있을 만큼 노동집약적인 부광해 산업이라는 점을 감안하여야 할 것이다. 또한, 국소유권의 처리로 인하여 북한주민의 경제활동이 위축되거나 북한지역의 투자가 지연되어서는 안 될 것이다.

둘째, 현재 북한에서는 토지개혁이전의 소유권 확인이 가능한 토지의 등기부가 존재하지 않는다는 사실이 직·간접적인 경로로 확인되고 있는 실정이다. 따라서, 원소유자의 확인에 따른 많은 행정적 낭비와 함께 규명에 따른 사회적 혼란이 제기될 가능성이 크다는 점을 감안하여야 할 것이다.

셋째, 보상원칙의 경우는 보상기준 시점의 선정에 대한 문제가 중요한 과제로 부각될 것이다. 이와 함께, 보상을 위한 재원확보에 따른 통일비용의 부담문제, 보상기준시점을 토지개혁시점으로 할 경우 각종 근거자료부족 및 시점수정 등을 포함한 다양한 감정평가상 문제가 나타날 것이다. 특히, 임지와 임목의 가치가 함께 평가되어져야 할 산림의 경우 자칫 임지의 입지적 특성만으로 평가될 가능성이 높아, 신뢰성 높은 평가가 진행될 가능성이 상대적으로 적다고 할 수 있다.

끝으로, 보상에 따른 국민적 정서문제이다. 북한의 토지개혁 당시 몰수대상 토지 중 가장 큰 부분의 하나가 일본인과 일본인에 적극 도움을 준 자들의 적산토지로 이들에 대한 반환과 보상은 대다수의 일반국민 정서상 많은 반감을 지닐 것이라 생각된다.

이러한 측면에서 산림의 국산지소유권 처리문제는 통일한반도 면적의 대부분을 차지하는 중요한 국토자원이라는 점을 감안하여 볼 때, 다른 용도의 토지와는 다른 관점에서 토지사유화를 추진하여야 할 것이다.

5.3 산림자원 복구 및 효율적 산림자원 관리방향

5.3.1 황폐산림의 복구

최근의 산림정책 방향은 경제·사회의 발전에 따라 산림에 대한 사회적 수요가 증폭되고 있으므로 임산물 생산과 같은 경제적 기능과 수원함양·공해방지·국토보전·보건휴양과 같은 공익적 기능의 증대를 통하여 국민경제의 발전과 인류생활의 향상을 도모하는데 두고 있다.[47] 따라서, 통일 후의 산림정책은 최근의 산림정책 기조를 바탕으로 산촌경제 및 북한지역경제의 활성화를 도모할 수 있는 실천적 방향으로의 추진이 필요하다고 할 수 있다.

그런데, 통일 후 북한지역 산림자원의 효율적 관리방향을 모색함과 동시에 통일 전에라도 시급하게 검토하여야 할 사항이 있다. 이는 전술한 바와 같이 엄청난 규모의 황폐된 북한산림을 복구하는 일이다. 북한산림의 황폐화는 북한농업의 기반까지도 뒤흔들 만큼 심각한 실정으로 통일 전에 이루어질 수 있는 다양한 교류협력 분야중의 하나인 농업기술협력 사업에 일부분을 차지하기도 한다.

이처럼 북한의 농업을 개선하거나, 효율성을 증진하기 위하여 농업자체의 구조적 문제의 해결도 중요하지만, 토사유출방지 및 수원함양 기능과 같은 특수한 기능을 지닌 산림의 조성이 필수적으로 요구되는 것이다.

북한의 황폐된 산림에 대한 복구를 검토하기 전에 과거 1960년대 우리 나라의 사방사업과정을 돌이켜 보면 무척 많은 도움이 될 것이다. 우리 나라에서 산림황폐화를 막기 위하여 본격적인 사방사업을 추진한 것은 1959년 약 64만ha의 황폐지를 조속한 시일 내에 복구한다는 목표 하에 사방사업 5개년 계획을 수립하고 사방촉진대회를 여는 등 온 국민의 참여를 유도했지만, 적지선정 및 사업지도의 불충분으로 인하여 많은 면적의 사방사업 시행지가 실패하였다.

1962년에는 '사방사업법'을 새로 제정하여 묵은 법률을 정리하고 전국산림기술자대회를 개최하여 사방을 다시 범국민운동으로 실시하고자 하였다. 그 당시 우리 정부도 계속적인 큰 수해에 자극 받아 37만ha를 복구할 계획을 세우고 '국토녹화촉진에 관한 임시조치법'을 제정하였다. 따라서, 정부에서는 사방사업을 크게 확장하고 산림예산액의

47) 박태식 외, 1997, 전게서, pp.15~19.

대부분을 이에 배정하여 사방사업을 실시한 결과, 1964년 현재 토사유출지의 면적이 약 78천ha로 감소하였다고 한다. 1968년에는 유엔개발계획(UNDP)과 세계식량계획(WFP)의 기술과 기재 및 양곡의 지원아래 안성천, 동진강, 상주천 등지에서 대대적인 사방사업이 실시되어 많은 성과를 보인 것으로 알려져 있다.[48]

이처럼 산림황폐지에 대한 사방사업은 장기간의 시간과 엄청난 비용이 소요되는 사업이므로 국토의 효율적인 이용측면에서 통일 이후까지 미룰 사안은 아니며, 심각한 북한의 식량난 해소를 위한 농업구조사업의 추진에 기초가 되는 사업이 될 것이다. 따라서, 북한의 산림황폐지에 대한 사방사업을 단계적으로 추진하는 방안이 제시되고 있다.[49]

1단계는 과거 홍수피해가 큰 지역으로 현재의 산림황폐화를 그대로 방치할 경우 계속적인 토사유출이 예상되는 지역으로 주로 서해와 인접한 황해남·북도, 평안남·북도 지방의 평야지대가 대상이 될 것이다. 2단계는 그간 홍수피해가 심한 지역으로 농산물 생산이 위협되거나 방치된 지역이다. 3단계는 앞으로 피해가 예상되는 산림황폐지로서 연차적 추진이 부방한 지역이다. 이러한 사방사업의 소요기간은 과거 남한의 50~60년대 사방사업시 연평균 8,000ha의 추진실적을 감안한다면, 북한지역의 사방사업에는 약 40여년이 소요되며, 연간 2만ha씩 추진할 경우에는 17년이라는 장시간이 소요된다는 것이 추정되었다.[50] 이처럼 사방사업은 방대한 노동력이 투입되는 사업이라 많은 부문에서 걱정하고 있는 북한주민의 대량이주를 줄일 수 있는 하나의 방안이 될 것이다. 이는 최근 IMF체제하의 구조조정과정에서 많은 실업인력이 증가됨에 따라 막대한 노동력이 소요되는 임업부문에 투입하여 육림활동을 전개시키고자 하는 최근의 정부정책 방향과도 연계될 수 있을 것이다.[51]

전술한 바와 같이 다락밭 등으로 이용하여 복구가 시급한 지역면적이 217천ha라 할 때, 전면적을 산지사방으로 할 경우, 이에 소요되는 비용은 약 9.9조원으로 추정되었으

48) 박태식 외, 1997, 전게서, pp.72~73.

49) 이광원, 1997, 전게서, pp.56~58.

50) 이광원, 1997, 전게서, pp.54~57.

51) 변우혁, 1998, 산림정책로 IMF극복을, 월간 산림 2월호, 임업협동조합중앙회, p64~65, 지난 30여년간 국민적 조림으로 조성한 산림의 간벌작업을 수행하면 약 3조원의 수입대체 효과가 발생하며, 1년간 10만명의 일자리를 마련할 수 있을 것이며, 미국의 경우는 과거 대공황시 임업부문에서 산림조성과 관리, 산불예방·진화, 공원관리 등을 위하여 50만명을 고용을 창출하였다고 함.

며, 88%를 산지사방, 나머지 12%를 야계사방으로 실시할 경우에는 13.4조원이 소요될 것이라고 추정하였다.[52]

이와 같이 북한의 산림자원을 복구하는데 엄청난 비용이 소요되는 점 등을 감안하여 볼 때, 통일에 대비하여 북한의 산림자원 현황을 파악하는 측면에서라도 통일 전 다양한 협력사업의 추진과 함께 특히, 농업부문의 협력사업 추진과정에 임업의 협력사업을 포함하여 추진하는 방향이 적합할 것이라 생각된다.

5.3.2 효율적 산림자원 관리방향

최근 국제적으로도 환경훼손에 따라 각종 기후협약, 그린라운드 등 다양한 환경규제가 추진되고 있는 시점에서 쾌적한 국토환경의 조성이야말로 국가의 잠재력을 보여주는 지표가 될 것임이 틀림없기 때문이다. 이러한 점에서 통일 후 엄청난 산림자원을 확보하게 될 통일한반도의 입장에서는 산림자원의 효율적 관리는 21세기 통일한반도의 국토경쟁력을 좌우할 수 있는 중요한 사안이 될 것이다.

임업은 노동집약적인 무공해산업이라 할 수 있으며, 엄청난 양의 유형·무형의 편익을 제공하여주는 종합산업이 되고 있다. 이러한 면에서 통일 후 북한지역 산림자원의 관리방향은 크게 국민경제적 측면과 국민보건적 측면에서 다루어 볼 수 있다.

국민경제적 측면의 산림자원 관리는 바로 국토의 경쟁력 제고를 위한 토지정책 등과 연계시켜 볼 수 있다. 첫째, 산지의 효율적 이용을 위한 산지소유제도의 개편과 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다. 산지소유제도의 개편은 소유관계가 비교적 복잡하게 얽혀있는 도시적 용도의 토지보다 상대적으로 단순하여 다소 용이할 것이라 생각된다. 이는 토지개혁 당시부터 대부분의 산림이 국유지로 유지·관리되어 왔기 때문에 복잡한 소유권리의 변동이 거의 없을 뿐만 아니라, 통일 후에도 대부분의 산림이 국공유지로 유지될 가능성이 높기 때문이다.

이로 인하여 북한지역의 산림에는 지금까지 선진외국에서나 시도된 사례에서 볼 수 있는 대규모의 집약적 임업경영을 위한 산림정책을 추진할 가능성이 높다고 할 수 있다. 특히, 국내목재생산의 자급도가 10%미만인 우리의 실정을 감안하여 볼 때 대규모

52) 이광원, 1997, 전게서, pp.56~58. 여기에 추정한 비용은 '97년 정부예산단가를 적용하여 추정한 결과이며, 제조림대상지의 복구비용을 합하면 13.5조원~17조원사이가 소요될 것이라 추정하고 있음.

의 집약적 임업경영은 국가의 경쟁력을 제고할 수 있음은 물론 쾌적한 국토환경 조성에도 일익을 담당할 것이다. 따라서, 산림자원의 효율적 관리방향 모색을 앞장에서 언급한 산지의 사유화 추진 단계별로 모색하여 보면 다음과 같다.

사유화의 첫 번째 단계인 제국유화 단계에서는 기존 산림의 이용자의 이용권을 최대한 보장하여 주면서 전술한 바와 같이 임업종사인력의 재교육을 실시하고, 토지일제조사사업과 함께 산림일제조사를 실시하여 산림자원의 규모와 수준현황을 파악하여 자료화하는 과정을 추진하여야 할 것이다. 이 시기에는 지역별 임업종사인력의 소요분석을 실시하여 적정한 임업종사인력의 수급계획을 마련해야 함과 동시에 공익임지, 생산임지, 산업임지와 같은 산림기능별 구분계획과 연계하여 국·공유화, 사유화 대상산림의 구분작업을 실시하여야 할 것이다. 특히, 생산임지는 투기적 목적이 아닌 민간의 순수 임업경영 참여를 유도하고 활성화할 수 있는 측면에서 사유화의 대상산림을 선정해야 할 것이다.

두 번째 단계인 공공임대제의 실시기에는 사유화 대상산림의 사유화 촉진을 위하여 가능한 대규모의 집약적 임업이 가능한 수준의 규모를 저렴하게 임대하여 주고, 임업경영의 촉진을 위하여 융자 및 세제지원 등의 지원책을 수립하여야 할 것이다. 특히, 산림의 임대기간은 다른 도시용 토지와는 달리 10년 이상 30년 이내와 같이 비교적 장기간으로 하는 것이 유용할 것이라 사료된다.

마지막 단계인 전면적 사유화 단계에서는 공공임대기간 동안 본격적인 임업경영체제의 구축이 가능하거나 가능하다고 판단되는 산림을 대상으로 저렴한 가격으로 사유화를 추진함으로써 민간부분의 임업투자에 대한 활성화를 유도할 수 있을 것이다.

또한, 임업은 대규모의 노동력을 필요로 하는 사업이므로, 북한지역의 임업투자가 곧 북한주민의 대규모 남하방지에 많은 기여를 할 것이라 생각한다. 이러한 사실은 최근 IMF 구제금융체제하에서 실업자의 구제를 위하여 우리 정부에서도 임업부문에 고용을 창출하는 노력을 하고 있는 점만을 보아도 쉽게 이해가 될 것이다.

둘째, 토지의 과도한 사유화는 소유의 편중을 가져와 토지투기 등 사회문제를 야기하기 쉽다. 따라서, 소유의 편중을 미연에 방지하는 산림관리 방향의 모색이 필요하다. 현재, 우리의 임업이 침체하게된 가장 큰 이유중의 하나는 과반수 이상이 소규모 사유림의 소유자로 구성되어 대규모의 임업경영활동의 전개가 불가능하였으며, 또한 대부분

이 임업활동보다는 투자를 목적으로 한 보유에 더욱 관심을 보이고 있었기 때문이라 할 수 있다.

따라서, 통일 후 북한지역 산림의 효율적 관리를 위하여 점진적인 사유화를 추진하되 대규모의 집약적 임업경영 가능적지, 생태적 보전가치 보유산림, 관광 및 휴양자원 보유산림, 주요 사회간접자본의 설치예정지역 등은 지속적으로 국유화하여 관리함으로써 산림의 공익적 이용이나 공공용지 공급을 위한 토지공급원 측면에서 공적비축기능의 수행 등의 역할을 수행하고, 점진적인 사유화를 통하여 민간의 임업경영 참여를 통한 임업의 활성화를 유도하는 산림정책 방향을 생각해 볼 수 있다.

다음으로 국민보건적 측면에서 산림자원의 관리방안을 모색해 볼 수 있다. 최근 산림의 가치는 단순한 목재로서의 가치보다는 공기정화, 수원함양, 휴양공간제공 등의 무형적 가치가 훨씬 강조되고 있다. 국제적으로도 리우환경협약에 따른 환경오염의 억제, 지속가능한 개발개념의 도입 등으로 국민보건과 연계된 산림의 공익적 기능에 보다 깊은 관심을 가지게 되었다.

이러한 산림의 공공기능을 유지하기 위하여 과거와 같이 수도권 인근지역의 난개발로 인한 엄청난 자연훼손과 같은 오류를 범하지 않기 위하여 통일한반도의 종합개발계획의 기조 하에 임야 및 산림에 대한 종합개발계획을 수립하여 체계적인 개발 및 관리 방향을 설정하는 일이 필요하다고 할 수 있다.

6. 결 론

6.1 요약 및 결론

통일은 분단된 우리의 국토와 민족을 하나로 통합시켜 지금까지 국토분단으로 인하여 왜곡되었던 국토공간의 효율적 이용과 대륙과의 연계기능을 회복시켜 줌으로써 동북아 경제권 하에서 중심역할의 수행을 가능하게 할 것이다. 따라서, 국토의 효율적 이용을 위한 토지제도의 정비와 국토개발정책의 추진이야말로 통일한반도의 국가경쟁력을 좌우할 가장 중요한 사안이 될 것이다. 이러한 관점에서 통일한반도 면적의 3/4에 해당하는 산림자원은 한반도의 최대자원이 될 것이며, 한민족의 미래가 담긴 무한한 잠

이 임업활동보다는 투자를 목적으로 한 보유에 더욱 관심을 보이고 있었기 때문이라 할 수 있다.

따라서, 통일 후 북한지역 산림의 효율적 관리를 위하여 점진적인 사유화를 추진하되 대규모의 집약적 임업경영 가능적지, 생태적 보전가치 보유산림, 관광 및 휴양자원 보유산림, 주요 사회간접자본의 설치예정지역 등은 지속적으로 국유화하여 관리함으로써 산림의 공익적 이용이나 공공용지 공급을 위한 토지공급원 측면에서 공적비축기능의 수행 등의 역할을 수행하고, 점진적인 사유화를 통하여 민간의 임업경영 참여를 통한 임업의 활성화를 유도하는 산림정책 방향을 생각해 볼 수 있다.

다음으로 국민보건적 측면에서 산림자원의 관리방안을 모색해 볼 수 있다. 최근 산림의 가치는 단순한 목재로서의 가치보다는 공기정화, 수원함양, 휴양공간제공 등의 무형적 가치가 훨씬 강조되고 있다. 국제적으로도 리우환경협약에 따른 환경오염의 억제, 지속가능한 개발개념의 도입 등으로 국민보건과 연계된 산림의 공익적 기능에 보다 깊은 관심을 가지게 되었다.

이러한 산림의 공공기능을 유지하기 위하여 과거와 같이 수도권 인근지역의 난개발로 인한 엄청난 자연훼손과 같은 오류를 범하지 않기 위하여 통일한반도의 종합개발계획의 기조 하에 임야 및 산림에 대한 종합개발계획을 수립하여 체계적인 개발 및 관리 방향을 설정하는 일이 필요하다고 할 수 있다.

6. 결 론

6.1 요약 및 결론

통일은 분단된 우리의 국토와 민족을 하나로 통합시켜 지금까지 국토분단으로 인하여 왜곡되었던 국토공간의 효율적 이용과 대륙과의 연계기능을 회복시켜 줌으로써 동북아 경제권 하에서 중심역할의 수행을 가능하게 할 것이다. 따라서, 국토의 효율적 이용을 위한 토지제도의 정비와 국토개발정책의 추진이야말로 통일한반도의 국가경쟁력을 좌우할 가장 중요한 사안이 될 것이다. 이러한 관점에서 통일한반도 면적의 3/4에 해당하는 산림자원은 한반도의 최대자원이 될 것이며, 한민족의 미래가 담긴 무한한 잠

재력을 지닌 자원으로서 그 이용과 관리에 깊은 관심을 두어야 할 것이다.

일반적으로 알려진 북한의 산림자원은 산림면적이 북한 전체면적인 1,240만ha의 77%에 해당하는 950만ha이며, ha당 임목축적은 약 44.8㎥로 추정되는 임청난 규모의 자연자원임에 틀림없다. 그러나, 최근 인공위성 자료에 의한 분석에 따르면 산림면적이 약 845만ha, ha당 임목축적이 40.6㎥으로 식량증산을 위한 다락밭 개간사업, 에너지 부족에 의한 남벌 등으로 산림황폐지가 증가하고 있는 것으로 분석됨에 따라 통일 후 산림자원의 복구가 농업구조 개선사업과 함께 중요한 문제로 부각될 것이 예상된다.

따라서, 북한지역 산림자원의 효율적인 관리방안은 단순히 지금까지의 임업적 측면에서의 관리방안 수립이 아니라, 국토 및 토지자원의 효율적 관리와 종합개발이라는 측면에서 관리방안의 수립이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 통일 이후 북한지역 산림자원의 관리는 사유재산권 확립을 위하여 추진되는 토지사유화에 따른 산지소유제도의 개편과정을 중심으로 합리적인 관리방안의 모색이 선행되어져야 할 것이다.

산림자원의 효율적 관리를 위하여 우선 산지에 대한 인식의 전환이 선행되어져야 할 것이다. 지금까지 산지는 단순히 임목생산의 장소로만 취급되어져 왔으나, 최근에는 수원함양, 공기정화, 여가공간 제공 등 다양한 공공제적 역할에 중요성이 급증하고 있는 실정이다. 또한 목재의 자급율이 약 5%에 불과한 임업부문의 여건을 살펴볼 때, 북한지역의 광활한 산지의 효율적 개발은 선진임업국가에서나 볼 수 있는 대규모의 집약적 임업경영을 추진할 수 있는 무한한 잠재력을 지닌 장소로 간주되고 있다.

지금까지 통일 후 북한지역의 토지부분 사유화와 관련하여서는 독일과 같은 급진적 사유화보다는 한사적인 국유화 유지, 부분 임대제 추진, 전면적 사유화의 추진과 같은 점진적 사유화 방식의 추진이 토지문제가 극심하였던 과거 경험에 비추어 볼 때 적합한 사유화 방식이라 생각되고 있으며, 이중에서도 산림은 환경자원으로서의 가치와 공적토지로의 활용가치에 입각한 토지비축기능의 일환으로 대부분을 국가와 같은 공적주체가 보유하고 관리하는 방안이 적합할 것으로 생각된다.

특히, 토지일제조사사업의 추진과정에 각 개별산림의 생태적·입지적 특성을 고려하여 집약적 임업경영이 가능한 산지는 생산임지, 환경재 및 공공재로서 가치가 높은 산지는 공익임지, 향후 도시적 토지로의 용도나 주요 국가기반시설용지로의 이용이 예상되는 산지는 산업임지로 구분하여 사유화 및 이용과 관리방향을 설정하여야 할 것이다.

특히, 투기적 수요의 발생가능성이 높은 산업임지는 국유상태로 지속적인 관리를 하여 투기문제 발생의 소지를 사전에 차단하고, 도로, 철도 등 국가기반시설 건설사업의 추진에 활용할 수 있도록 방안이 적합할 것으로 판단되며, 대규모의 자본과 노동력이 투입되는 임목생산활동을 촉진하기 위하여 생산임지는 민간부문의 임업경영 참여를 유도하여 활성화할 수 있는 측면에서 공공임대제의 추진이나 점진적인 사유화를 추진하는 방안이 국토의 효율적 이용측면에서 바람직 할 것이라 생각된다.

또한, 통일 후 산림자원의 효율적 관리방안을 모색할 때 간과하여서는 안 될 사안이 바로 북한지역경제의 활성화를 도모해야 한다는 측면이다. 극심한 산지의 황폐화와 계속되는 홍수로 심각한 식량난을 겪고 있는 현실에서 북한의 산림복구사업은 통일 전에도 경제협력차원에서 추진할 수 있는 사업이라는 점에서, 적극적인 검토가 필요하다고 볼 수 있다. 특히, 임업이 대규모의 노동력이 필요한 노동집약적 산업이며, 대규모의 자본투자가 없는 무공해 산업인 동시에 한정된 지역공간 내에서만 추진할 수 있는 특성을 지닌 관계로 통일 후에는 북한주민의 남한이주를 억제하고 북한주민의 생활안정이나 북한지역경제의 활성화를 위한 사업으로 최적의 사업이라 생각된다.

아직까지 한반도의 통일은 요원하게 보이고 있지만, 갑작스럽게 이루어질 가능성도 상존하고 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 지금부터의 통일에 대한 준비는 사회경제 각 부문별로 추진된 내용을 다른 분야의 준비와 연계시키는 방안이 필요한 시점이라 할 수 있다.

통일 후 한반도의 3/4을 차지하게 될 산지는 단순한 산림자원으로서의 가치뿐 아니라 국토의 중요한 일부분으로 국토의 종합적인 개발차원에서 보다 심층적인 접근이 이루어져야 할 부분이라 생각한다. 단순히 토지자원의 일부분으로만 간주하고 산림자원의 특성을 무시한 채로 유지·관리되어 온 과거의 전철을 밟지 않기 위하여는, 국민경제적 측면에서 임업적 가치와 환경경제적 측면에서의 산림의 가치 등 다양한 산림의 가치를 감안한 관리방향의 수립이 필요할 것이다.

통일은 우리에게 민족의 통합이라는 기쁨도 가져다 줄 뿐만 아니라, 우리 민족의 활동공간을 넓혀주는 기회를 부여할 것이다. 토지자원은 우리 당대만이 생활하고 영위하는 장소가 아니라 우리의 후손들이 자자손손 생활하고 활동할 영속적인 공간이라는 점을 다시금 인식하여야 할 기회일 것이다. 특히, 북한의 산지는 한민족의 꿈과 희망을

지니고 있는 무한한 잠재력이 있는 자원으로의 활용이 충분히 가능하다고 평가할 수 있다. 따라서, 통일 후 북한지역 산림의 효율적 관리와 이용을 위한 보다 구체적인 세부방안의 마련을 위하여 토지정책, 국토계획, 경제정책 등 여타 부문과의 연계된 다학제적 연구의 추진이 반드시 필요하다고 할 것이다.

6.2 정책제언

국토라는 공간은 현세대에서만 필요한 공간이 아니라 우리의 후손들이 꿈과 미래를 펼칠 공간이라는 점에서 현재의 우리는 쾌적한 국토공간을 후대에게 물려줄 의무를 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서, 지금은 언젠가는 이루어지게 될 통일에 대비하여 국토공간의 효율적 이용에 대한 구체적인 논의가 본격적으로 진행되어져야 할 시점이다.

지금까지의 국토이용분야에서는 개발이론에 입각한 사고가 주류를 이루어 왔으나, 최근 삶의 질 향상과 같은 논의에 비추어 볼 때 지속가능한 개발이나 자연친화적 개발과 같이 개발과 보전이 서로 조화를 이루어 추진하는 사고로 변화될 것이 예상된다.

이러한 관점에서 통일한반도의 산림자원은 국토의 대부분을 차지하는 최대의 토지자원이 될 것이며, 이에 대한 효율적 관리방안의 수립이 통일한국의 국토개발 및 관리정책에서 가장 중요한 부분을 차지할 것이라 생각되며, 또한 효율적인 관리 및 개발방향의 모색이 절실히 요구되는 부분이라 할 수 있다.

본 연구에서도 언급한 바와 같이 효율적인 관리 및 개발방향의 모색에는 시장경제체제로의 전환에 기본이 되는 토지사유화 과정에서 공공성이 강한 산지의 경우는 기타 용도의 토지와는 차별되는 사유화 과정의 추진과 국소유권 처리방안의 도입을 적극 검토해 볼 필요성이 있다고 생각된다.

또한, 전술한 바와 같이 임업이 지역성이 강한 노동집약적 산업임과 동시에 무공해산업이라는 점과 북한지역의 산림황폐지의 복구에 대규모의 노동력과 자본이 투자된다는 점에 착안하여 통일이후 북한의 지역경제 활성화와 실업문제 해결, 북한주민의 남한이주 억제 등 다양한 문제를 비교적 쉽게 해결해 줄 수 있는 방안을 제시하는 산업이라 할 수 있다.

그러나, 아직까지는 북한의 산림 및 임업현황을 파악하는 작업이 수월하지 않아 구체

적이고 실천적인 추진계획의 마련이 어려운 실정이다. 따라서, 보다 구체적이며 세부적인 추진계획의 마련을 위하여 정부의 주도하에 산림정책 및 임업경영, 토지정책·법률·국토개발·경제정책 분야 등 학계 및 유관기관의 각계전문가들로 구성된 워킹그룹을 구성하여 토지일제조사사업의 추진계획, 산지사유화 담당기구의 구성과 운영, 산지황폐화 복구작업 추진계획 등의 지속적인 논의를 통해 실질적인 추진계획이 마련될 수 있도록 하는 것을 제의하고자 한다.

지금까지 너무나 많은 부문에서 각기 자기 분야와 관련된 부문에 대하여 통일대비 연구가 추진되었으나, 다른 부문과의 연계와 같은 횡적인 연결이 너무나 미흡하여 구체적이고 실천적인 대비방안의 마련이 부진하다는 평가를 하고 있다. 본 연구에서 논의되었던 산림도 단순히 임업적 관점만이 아니라 유관분야의 대비계획과 연계시킨 관점에서의 검토가 더욱 실용적인 결과를 얻을 수 있을 것이라 생각된다. 이는 통일이 단순한 정치체제간의 통합이 아니라 경제·사회·문화 등 사회 모든 분야가 함께 융화되는 것을 의미하기 때문이다.

참고문헌

BVVG, 1996, Assignment Partners Structure

Fischer Wolfram, Herbert Hax and Hans Karl Schneider, 1996, Treuhandanstalt : The Impossible Challenge, Akademie Verlag, Berlin

Kleiber Wolfgang, 1996, Privatization and Restitution Principles and Process in the New Länder of Unified Germany, Korea Research Institute for Human Settlements Research Report 96-54-1

고일동, 1997, 남북한 경제통합의 새로운 접근방법, 한국개발연구원

고일동, 오강수, 1998, 북한 경제통계의 실태와 과제, 통일대비 통계부문의 대응방안 워크샵자료

고일동, 조동호, 1992, 구동독의 사유화 방안 및 실업대책, 한국개발연구원

김 천, 1998, 원격탐사에 의한 북한산림의 황폐화 현황, 고려대학교 자연자원연구소 주최 산림환경의 모니터링에 관한 국제학술회의 논문집

김영윤, 1995, 통일 후 북한 토지소유제도 개편방안 연구, 민족통일연구원

김영윤, 1996, 북한 토지소유제의 전개과정, 월간북한 12월호, 북한연구소

김영윤, 1997, 북한 토지소유제도의 개편과 구토지소유권 처리문제, 월간북한 3월호, 북한연구소

김영윤, 1997, 통일 후 북한지역 기업 및 토지사유화 방안, 한반도 통일론, 건국대학교 출판부

김용학, 1994, 통일후 북한의 재산권 확립방안, 토지연구 제5권 제5호, 한국토지공사

김윤근, 1997, 남북한 관계개선을 위한 농업분야 경제협력 방안, 한국사회문화연구원·한세정책연구원주최 남북경협 공개토론회 자료집

김윤근, 서승진, 김정봉, 1994, 북한의 임업과 수산업 개황, 한국농촌경제연구원

류택규, 1998, 21세기 산림의 새로운 가치, 산림 4월호, 임업협동조합중앙회

박태식 외, 1997, 산림정책학, 향문사, 서울

박헌주, 1995, 통일 후 북한 토지제도의 개편방향 : 토지사유화를 중심으로

법원행정처, 1997, 북한의 부동산제도

변우혁, 1998, 산림경제로 IMF극복을, 월간 산림 2월호, 임업협동조합중앙회

변우혁, 김호영, 조응익, 1997, 구사회주의 국가의 체제전환과 임업환경변화, 고려대학교 자연자원연구소 주최논문집

송영근, 1997, 독일 통일이후 구동독 국유림의 재사유화 연구, 산림경제연구 제5권 제2호, 한국산림경제학회

염형민, 1994, 북한의 국토개발 -도시와 교통을 중심으로-, 공보처

이광원, 1996, 통일이후 산지제도, 한국농촌경제연구원 연구보고 R342

이광원, 1997, 남북한 통일 후 산림복구 및 경영방안, 고려대학교 자연자원연구소 주최 논문집

이상준, 1997, 통일과 국토개발의 과제 - 독일통일의 경우, 국토개발연구원

이승호, 1997, 인공위성에서 본 북한의 산림자원현황, 월간 임업정보 제74호, 임업연구원

이용범, 1997, 통일 후 토지제도 개편에 따른 산림정책 방향, 토지연구 제8권 제6호, 한국토지공사

이정식, 정희남, 정우형, 1997, 사회주의 국가의 부동산 제도개편 비교연구, 국토개발연구원 연구보고 97-54

이진욱, 1993, 통일후 북한의 토지정책 - 토지소유권을 중심으로, 토지연구 제4권 제6호, 한국토지공사

이창석, 1996, 토지조사사업의 필요성과 분류, 토지연구 제7권 제1호, 한국토지공사

이태일, 1994, 통일시 남북한 토지문제의 전망과 정책과제, 북한 및 통일연구 논문집, 통일원

이홍영, 김미정, 1996, 국토조사사업의 실태와 개선방향, 토지연구 제7권 제1호, 한국토지공사

이희연, 홍연철, 최재헌, 1997, 통일을 대비한 북한지역의 국토공간 개발방안에 관한 연구, 한반도 통일론, 건국대학교 출판부

제성호, 1996, 통일과정의 북한토지문제, 토지연구 제7권 제3호, 한국토지공사

조동호, 1998, 폴란드의 경제체제전환 사례연구, 한국개발연구원 정책연구시리즈

98-01

통계청, 1997, 남북한 경제사회상 비교

통일원, 1995, 북한개요

통일원, 1996, 독일통일 6년, 동독재건 6년

통일원, 1996, 북한경제통계집

한국감정원, 1996, 통일후 북한의 토지문제에 관한 연구

히라따 류타로, 1997, 북한의 농업기반 실태와 국제협력방안, 농어촌진흥공사주최 북한농업기반 국제세미나 자료집

〈부록 1〉

권 별 수 록 논 문 일 람 표

권별	논 문 제 목	연 구 자
Ⅰ	ㅇ남북한 통일상사법의 정립방향에 관한 연구	權載烈(관동대 조교수)
	ㅇ남북한 정보통신통합 전략대안 모색에 관한 연구	徐淳福(광주대 전임강사)
	ㅇ다자간 안보협력과 지도국의 역할 - 보스니아 사태 해결의 동아시아적 함의	崔晋宇(이화여대 전임강사)
	ㅇ남북협상 과정상의 대북협상모델 연구 - 남북한 경제 통합의 경제적 효과분석을 위한 CGE 모델을 중심으로	張錫仁(산업연구원 수석연구원)
	ㅇ남북한 전력융통 상황 아래에서의 전원설비 개발에 따른 비용/편익 분석연구	朴宗培(안양대 전임강사)
Ⅱ	ㅇ체제전환기의 노사관계 변화 - 동구의 경험과 정책적 시사점	沈宰用(상명대 부교수)
	ㅇ통일이후 북한지역의 도시개발 방향에 관한 연구	李尙峻(국토개발연구원 책임연구원)
	ㅇ남북한 통일시 사회복지제도의 통합방안 - 급진적 통일방식을 중심으로	林栽亨(단국대 강사)
	ㅇ통일후 북한지역 산림자원의 효율적 관리 방안 모색에 관한 연구	李容範(한국토지공사 해외사업실 과장)

권별	논 문 제 목	연 구 자
Ⅲ	ㅇ북한체제의 변화를 계량적으로 분석할 수 있는 지표	金哉翰(한림대 부교수)
	ㅇ통일에 대비한 북한 보험산업의 민영화 방안 연구 - 체제전환 국가의 보험산업을 중심으로	申東昊(보험개발원 팀장)
	ㅇ러시아 극동지역의 북한 노동력에 관한 연구	李埰文(경북대 강사)
	ㅇ북한의 소비생활양식 및 소비문화와 통일후 적응문제 연구	金聖淑(한국가정생활개선진흥원연구원)
	ㅇ북한사회의 정보화 현황과 정보화 지표 개발에 관한 연구	崔洙滿(연세대 사회과학연구소 연구원)
Ⅳ	ㅇ남북한 및 동북아지역의 육로 직수송 방안에 관한 연구	金景錫(국토개발연구원 연구원)
	ㅇ탈북자 지원 민간단체와 정부와의 파트너쉽 연구	李基永(성결대 전임강사)
	ㅇ대만·중국의 경제교류협력이 남북경협에 주는 시사점 - 정경분리정책이 남북경협에 미치는 영향을 중심으로	高正植(배제대 전임강사)
	ㅇ남북교역 활성화를 위한 복합물류시스템 구축 모델	宋啓儀(동서대 전임강사)
	ㅇ도서관 협력 및 전자도서관 구축을 통한 남북교류활성화 방안	金美賢(미국 연수중)
	ㅇ바람직한 남북간 이중과세방지 협약체결 방안 연구	安昌湳(강남대 전임강사)
Ⅴ	ㅇ대학 통일교육관련 교양강좌의 실태와 실험적인 수업모델 개발 - 부산지역 주요대학을 중심으로	金鴻秀(경성대 사회과학연구소 전임연구원)
	ㅇ통일이후의 국민통합을 위한 인성교육 방안 연구	金國鉉(교원대 강사)
	ㅇ통일이후 사회과 교육목표로서의 시민성 개념의 재정립 및 구체화 방안	金景模(경상대 조교수)
	ㅇ통일준비를 위한 대국민 홍보전략 수립에 관한 일 연구	韓美靜(성결대 전임강사)
	ㅇ새 통일 한국의 영·유아 교육 연구	林明姬(동남보건전문대 전임강사)

〈부록2〉

최근 연도별 연구과제 목록('96~'98년)

'96년

<통일정책 분야>

- ㅇ탈북귀순자의 한국사회 적응력제고에 관한 정책적 대응방안 연구
- ㅇ김정일정권 붕괴시나리오와 한국정책 대응모형
- ㅇ통일대비 교포정책 활성화 방안에 관한 연구
- ㅇ남북한 통일헌법의 성립절차에 관한 연구
- ㅇ러시아한인들의 민족정체성과 한반도통일에 대한 인식 연구
- ㅇ남북한 군비경쟁의 계량모형 분석

<통일교육 및 통일대비 분야>

- ㅇ북한출신 남한이주자의 국내적응력 향상을 위한 통합적 지원모델 개발
- ㅇ민족공동체 형성을 위한 사회통일 교육방안의 모색
- ㅇ통일시대를 위한 정치교육방안 연구
- ㅇ통일후의 바람직한 기업구조 연구
- ㅇ북한의 정치교육 효과성에 관한 연구
- ㅇ통일이후 남북한 법체계통합방안에 관한 연구
- ㅇ통일에 대비한 북한기업소들의 발전적 해체 및 사유화 방안에 대한 연구

<남북교류 · 협력분야>

- ㅇ남북한 신뢰구축
- ㅇ통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향
- ㅇ북한의 국가기술혁신 시스템의 특성에 관한 연구
- ㅇ남북한 환거래 및 금융협력의 가능성에 관한 연구
- ㅇ북한의 외국인 투자관련법과 대북투자의 법적보호방안에 관한 연구

<북한실태 분야>

- ㅇ중국농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로
- ㅇ북한여성의 「여성의식」에 관한 연구
- ㅇ북한정치체제 변혁의 역동성
- ㅇ북한 "인민"생활세계 연구
- ㅇ북한의 화법(話法)연구
- ㅇ3차원적 문화구조를 통해본 북한주민의 가치 정향 연구

<통일환경 분야>

- ㅇ한·중관계발전이 남북관계 및 한반도 안정에 미치는 영향
- ㅇ미북협상과 한국정부의 대응방안
- ㅇ북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성
- ㅇ동북아 평화체제구성과 전망에 있어서 한·미 안보협력관계의 의미와 역할
- ㅇ북한의 대미접근과 한국의 대응방안
- ㅇ러시아의 대북한 정책의 변화와 한국의 대응

'97년

<통일정책·통일환경 분야>

- ㅇ분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안
- ㅇ한반도 통일시 위기관리 방안 연구
- ㅇ통일 후 북한기업의 사유화 방안
- ㅇ남북한 통합시 북한 국공채의 처리 방안에 관한 연구
- ㅇ통일원 「전자 상황실」의 구축·운영에 관한 연구
- ㅇ민간통일운동의 주요 논의 동향과 통일정책 수용여부에 관한 연구
- ㅇ4자 회담을 통한 한반도 평화체제구축 방안
- ㅇ중국 경제개혁의 북한수용 가능성에 대한 비판적 고찰
- ㅇ중국의 對한반도 기본전략

○ 독일통일 후 과거청산에 관한 논쟁 연구
○ 북한 정보통신 시장의 이행경제적 전망에 따른 정부와 기업의 대응전략
○ 한국교회의 통일논의에 관한 연구

<북한실태 분야>

○ 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향 설정을 위한 연구
○ 김정일체제하 북한군 및 군엘리트 연구
○ 해방직후 북한의 교육·문화 실태 일연구
○ 북한주민의 이미지에 대한 사회심리학적 연구
○ 북한 사회주의체계의 전환과 구조적 제약
○ 북한사회의풍자적·은어적 담론분석을 통해본 체제 안정도 평가문제

<교류협력·인도지원·남북협상분야>

○ 대북경수로 지원사업과 남북한관계 변화 전망
○ 남북한 친족구조의 비교
○ 남북한 가족의 가족중심의식과 사회통합 가능성의 모색
○ 일본기업의 북한투자, 대만·한국기업의 중국투자 경험으로부터 본 한국기업의 북한 투자진출 전략
○ 「환동해경제권」 형성과 남북한 경제통합의 연계가능성
○ 남북한 당국간 회담유형과 남북한 관계변화의 상관성에 관한 연구

<통일교육·홍보분야>

○ 통일대비 학교 통일교육의 방법 모형 개발
○ 가치교육 기법을 활용한 통일교육 교수프로그램 개발
○ 인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적 홍보
○ 통일 후 북한주민 재교육을 위한 인터넷 상의 가상 대학 구축 방안
○ 남북한 의무교육법제 통일안 마련을 위한 기초연구
○ 탈북주민의 사회적응을 위한 단계별 프로그램에 관한 연구

'98년

<통일정책 · 통일환경 분야>

- ㅇ남북한 통일상사법의 정립방향
- ㅇ남북한 정보통신통합 전략대안 모색에 관한 연구
- ㅇ다자간 안보협력과 지도국의 역할
- ㅇ남북협상 과정상의 대북협상 모델연구
- ㅇ남북한 전력융통 상황 아래에서의 전원설비 개발에 따른 비용/편익 분석 연구
- ㅇ체제전환기의 노사관계 변화
- ㅇ통일이후 북한지역의 도시개발 방향에 관한 연구
- ㅇ통일과정에서의 남북한 사회복지제도 통합 방안
- ㅇ통일후 북한지역 산림자원의 효율적 관리방안 모색에 관한 연구

<북한실태 분야>

- ㅇ북한체제의 변화를 계량적으로 분석할 수 있는 지표
- ㅇ통일에 대비한 북한 보험산업의 민영화 방안 연구
- ㅇ러시아 극동지역의 북한 노동력에 관한 연구
- ㅇ북한의 소비생활양식 및 소비문화와 통일후 적응문제 연구
- ㅇ북한사회의 정보화 현황과 정보화 지표개발에 관한 연구

<남북회담 · 교류협력 · 인도지원 분야>

- ㅇ남북한 및 동북아지역의 육로 직수송방안에 관한 연구
- ㅇ탈북자 지원 민간단체와 정부와의 파트너십 연구
- ㅇ대만 · 중국의 경제교류협력이 남북경협에 주는 시사점
- ㅇ남북교역 활성화를 위한 복합물류시스템 구축 모델
- ㅇ도서관협력 및 전자도서관 구축을 통한 남북교류활성화 방안
- ㅇ바람직한 남북간 이중과세방지 협약체결 방안

<통일교육 · 홍보분야>

- ㅇ대학 통일교육관련 교양강좌의 실태와 실험적인 수험모델 개발
- ㅇ통일이후의 국민통합을 위한 인성교육의 방안 연구
- ㅇ통일이후 사회과 교육목표로서의 시민성 개념의 재정립 및 구체화 방안
- ㅇ통일 준비를 위한 대국민 홍보전략 수립을 위한 일 연구
- ㅇ새통일 한국의 영 · 유아 교육 연구

統一政策·環境 (Ⅱ)

인 쇄 : 1998. 12. 5
발 행 : 1998. 12. 10
발행처 : 정보분석실 분석총괄과
서울특별시 종로구 세종로 77-6
☎ 02)720-2425~6
인쇄처 : 덕 성 문 화 사
☎ 02)274-5916